

## **PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen**

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/98793>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-08 and may be subject to change.

# De macht van ministers van Financiën

5710



En hoe collega-ministers de schatkist ledigen

REDACTIE:  
DR. J.M.M.J. CLERX  
DRS. P.G.T.W. VAN GRIENSVEN  
DRS. R.J.J. STEVENS

### **Waarom SMO?**

Veel mensen willen in onze tijd van snelle en ingrijpende veranderingen en ongekeerde ingewikkeldheid van de samenleving op de hoogte blijven van hetgeen gebeurt, ook buiten het eigen vakgebied. Daarom bestaat grote behoefte aan achtergrondinformatie, die kort en gemakkelijk leesbaar, maar ook betrouwbaar en degelijk is. Voor die informatie zorgt SMO.

### **Wat is SMO?**

SMO is een instelling zonder winstoogmerk, met een bureau bestaande uit 12 'full-time'-en 2 'part-time'-medewerk(st)ers.

### **Wat doet SMO?**

SMO beoogt bruggen te slaan tussen zoveel mogelijk vakgebieden en bevolkingsgroepen, met name op de vele terreinen die te maken hebben met de verhouding tussen maatschappij en onderneming. Zij doet dat door—zoveel mogelijk in begrijpelijk Nederlands—feiten en meningen uit allerlei hoeken ter tafel te brengen ten aanzien van ontwikkelingen in de maatschappij, in de onderneming en in de wederzijdse beïnvloeding tussen die twee. SMO bevordert het gesprek op basis van die feiten en meningen, met het doel bij te dragen tot de synthese die belangrijk, zo niet noodzakelijk is voor denken en doen ten aanzien van de maatschappelijke ontwikkeling. SMO informeert mondigde lezers.

Meer informatie over SMO op blz. 3 van het omslag.

Het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis (CPG) verzorgt de serie Parlementaire Geschiedenis van Nederland na 1945. De serie staat onder redactie van de directeur van het Centrum prof. dr. P.F. Maas, bijzonder hoogleraar parlementaire geschiedenis aan de Katholieke Universiteit Nijmegen.

CPG

Postbus 9049

6500 KK NIJMEGEN

Tel. 080-612463/612793

© Stichting Maatschappij en Onderneming

Niets uit onze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de directeur van de Stichting Maatschappij en Onderneming.

SMO-begeleider: Drs. M. van Overeem

Druk: Hooiberg, Epe

Foto omslag: Jay Myrdal

Omslagontwerp: Alpha Design BV, Leusden

SMO-Informatief 93-5

**De macht van ministers van financiën**

En hoe collega-ministers  
de schatkist ledigen

Redactie:

Dr. J.M.M.J. Clerx

Drs. P.G.T.W. van Griensven

Drs. R.J.J. Stevens



Stichting Maatschappij en Onderneming  
1993

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Clerx, J.M.M.J.

De macht van minsters van Financiën : en hoe  
collega-ministers de schatkist ledigen / J.M.M.J. Clerx,  
P.G.T.W. van Griensven, R.J. Stevens. - 's-Gravenhage :  
Stichting Maatschappij en Onderneming. - Ill. -  
(SMO-informatief : 93-5)

Met lit. opg.

ISBN 90-6962-095-2

Trefw.: openbare financiën.

# Inhoudsopgave

<b>Ten geleide</b>	<b>5</b>
<b>1. Het begrotingsbeleid in de periode van wederopbouw</b>	
Prof.Mr. H.J. Hofstra	9
1.1 Historische achtergrond	9
1.2 Drie fasen van wederopbouw	13
1.3 Lessen voor de toekomst	18
<b>2. Structureel begrotingsbeleid, toen en nu</b>	
Prof.Dr. J. Zijlstra	21
2.1 Het begrotingsbeleid van de jaren zestig	21
2.2 Naar een hernieuwde normering van het begrotingsbeleid	28
<b>3. De les van de jaren zeventig</b>	
Prof.Mr. F.H.J.J. Andriessen	40
3.1 Sociaal-economische achtergronden	40
3.2 De praktijk van het begrotingsbeleid	42
3.3 Lessen uit de jaren zeventig	48
3.4 Terug naar het structurele begrotingsbeleid?	53
<b>4. De ervaringen van de jaren tachtig</b>	
Dr. H.O.C.R. Ruding	57
4.1 Een terugblik	57
4.2 Het huidige beleid	60
4.3 Voorwaarden voor succesvol begrotingsbeleid	64
4.4 Naar een herinvoering van de kapitaaldienst?	68

<b>5. Het begrotingsbeleid in de jaren negentig</b>	
Drs. H.J. Brouwer	70
5.1 Inleiding	70
5.2 Begrotingsbeleid: terugblik	71
5.3 Omgevingsschets: uitgangssituatie en vooruitblik	76
5.4 Begrotingsbeleid jaren negentig	78
5.5 De systematiek van het trendmatig begrotingsbeleid	83
 <b>6. Perikelen bij de invoering van een structureel begrotingsbeleid</b>	
Prof.Dr. P.B. Boorsma	88
 <b>Literatuurlijst bij Hoofdstuk 3</b>	98
<b>Literatuurlijst bij Hoofdstuk 6</b>	100
 <b>De auteurs</b>	102

## Ten geleide

De vraag of herinvoering van het structureel begrotingsbeleid zinvol dan wel wenselijk is staat hoog op de politieke agenda. Oud-minister van Financiën P. Lieftinck pleegde in zijn memoires *Pieter Lieftinck 1902-1989. Een leven in vogelvlucht* (Utrecht/Antwerpen 1989) een aanval op het structureel begrotingsbeleid van oud-minister van Financiën J. Zijlstra. Zijlstra verwierp deze kritiek in een uitvoerige verantwoording in zijn boek *Per slot van rekening* (Amsterdam/Antwerpen 1992). M.A.M. Wöltgens en J.Th.J. van den Berg wierpen in *Socialisme & Democratie* (1992, nr. 10) de vraag op of onder de huidige financiële omstandigheden herinvoering van het structurele begrotingsbeleid overwogen moest worden. Zowel minister van Economische Zaken J.E. Andriessen in *Economisch Statistische Berichten* (77 (1992), nr. 3888) als de Commissie-Zijlstra, in haar rapport ten behoeve van het CDA-verkiezingsprogramma getiteld *De komende kabinetsperiode, enkele financieel-economische kanttekeningen* (Den Haag 1993), pleitte voor herinvoering van een meer trendmatig begrotingsbeleid. Ook de Studiegroep Begrotingsruimte komt in haar recentelijk verschenen negende rapport *Naar een trendmatig begrotingsbeleid* (Den Haag 1993) met de aanbeveling voor een dergelijke trendmatige benadering te kiezen.

Kern van het negende rapport dat de Studiegroep deze zomer uitbracht, is dat de vormgeving van het begrotingsbeleid aan verandering begint toe te komen. Na ruim een decennium 'tjdpadbeleid' waarin begrotingen met een grote regelmaat dienden te worden bijgesteld, wordt thans bij velen de behoefte gevoeld aan een meer trendmatig afwegingskader. Het



zware accent dat gedurende de afgelopen kabinetsperioden op de reductie van het financieringstekort heeft gelegen, is echter nog steeds actueel. Deze beide elementen - een trendmatig afwegingskader en de noodzaak van verdere tekortreductie - kunnen op gespannen voet met elkaar staan. De Studiegroep stelt een vormgeving van het begrotingsbeleid voor waarin met deze beide elementen op afgewogen wijze wordt rekening gehouden.

De verschillende begrotingsnormen die in het verleden zijn gehanteerd, gaven de minister van Financiën echter onvoldoende greep op de staatsfinanciën. Alle reden derhalve het naoorlogse financiële beleid op een symposium onder de loep te nemen aan de hand van een aantal vragen die werden voorgelegd aan enkele ministers van Financiën uit de periode 1950-1990.

Het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis (CPG), dat onder leiding staat van hoogleraar-directeur P.F. Maas, prijst zich gelukkig dat een select gezelschap sprekers bereid was op een symposium te Nijmegen op 8 september 1993 een inleiding te verzorgen voor een eveneens select gezelschap van deskundigen, onder wie oud-ministers, (ex-) financiële specialisten in het parlement, (ex-)top-ambtenaren en wetenschappers.

Deze publikatie doet hiervan verslag. Vier oud-ministers van Financiën: H.J. Hofstra, J. Zijlstra, F.H.J.J. Andriessen en H.O.C.R. Ruding bespreken ieder een decennium begrotingspolitiek en geven hun visie op het gevoerde begrotingsbeleid en hun optreden als minister van Financiën. De oud-ministers geven - al naar gelang de relevantie daarvan in de desbetreffende periode - hun oordeel over de toepassing van de begrotingsnorm in de praktijk. Tenslotte beantwoorden ze de vraag in hoeverre de voorwaarden zijn vervuld om herinvoering van het structurele begrotingsbeleid te overwegen. H.J. Brouwer, thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën, bespreekt vervolgens het thema van het symposium aan de hand van het negende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, dat een kader aangeeft voor het te voeren financiële beleid gedurende de resterende jaren negentig. Met een kritische beschouwing van de hand van P.B. Boorsma,

onder meer financieel woordvoerder voor het CDA in de Eerste Kamer, wordt de publikatie afgerond.

De bundel staat onder redactie van J.M.M.J. Clerx, P.G.T.W. van Griensven en R.J.J. Stevens, die respectievelijk als plaatsvervangend directeur en als toegevoegde onderzoekers aan het Centrum zijn verbonden.

Deze publikatie kwam tot stand door samenwerking van het CPG met de Stichting Maatschappij en Onderneming (SMO). De SMO bundelde de toespraken en stond garant voor een ruime verspreiding.

Nijmegen, september 1993

Dr. J.M.M.J. Clerx

Dr. W.J. de Ridder (SMO)



# 1. Het begrotingsbeleid in de periode van wederopbouw

Prof.Mr. H.J. Hofstra

De wijze waarop ons land zich na de bevrijding uit een toestand van volstrekte ontreddeering wist te herstellen tot een welvarende, naar rechtvaardige maatschappelijke verhoudingen strevende samenleving, maakt de jaren van wederopbouw tot een belangrijke, in tal van opzichten interessante periode van onze nationale geschiedenis. Wat ons in deze publikatie bezighoudt is echter slechts de vraag welke aanwijzingen het toenmalige begrotingsbeleid kan opleveren voor de wenselijkheid, mogelijkheid en inhoud van een toekomstig structureel begrotingsbeleid. Ik beperk mij daarbij tot de beslissende jaren 1945-1960, waarbij ik trouwens het jaar 1959 buiten beschouwing laat omdat dat jaar in feite reeds de overgang naar de volgende decade vormde.'

## 1.1 Historische achtergrond

De historische achtergrond van het sinds de bevrijding gevoerde begrotingsbeleid is genoegzaam bekend. De vijf bezettingsjaren hadden onze samenleving in al haar sectoren volledig ontwricht. Het bedrijfsleven was zodanig verzwakt dat de industriële produktie, vergeleken met 1938, met bijna 70% was gedaald, en in de voor het herstel belangrijke bedrijfstakken zelfs nog sterker. De infrastructuur - wegen, bruggen en vaarwegen - was ernstig beschadigd; de vervoer-

1 Op 13 december 1958 viel het vierde ministerie-Drees als gevolg van de aanvaarding door de Tweede Kamer van een voor Hofstra - als minister van Financiën - onaanvaardbare amendering van een wetsontwerp met betrekking tot een tijdelijke verhoging van enige directe belastingen.

middelen zelf waren trouwens grotendeels geroofd. De energievoorzieningen en het openbaar vervoer stokten en de leefomstandigheden van grote delen van de bevolking waren na de barre hongervinter uitermate slecht.

Tenslotte waren ook de financiële verhoudingen ernstig verstoord. De rijksfinanciën bevonden zich in een bedroevende staat. Zelfs in het bevrijdingsjaar 1945 konden de lopende rijksuitgaven slechts voor 30% door de lopende inkomsten worden gedekt, terwijl de per ultimo 1939 f 4,2 miljard bedragende staatsschuld meer dan vervijfvoudigd was. Tot dit laatste hadden ook bijgedragen de hoge schattingen die de bezetter onder huichelachtige voorwendsels aan Nederland had opgelegd, en waarvan hij de opbrengst hier te lande besteedde. Zij droegen er aanzienlijk toe bij dat tegenover het steeds nijpendere tekort aan goederen een sterk toenemende binnenlandse geldhoeveelheid kwam te staan - van f 2,8 miljard in 1938 tot bijna f 11 miljard in 1945 -, terwijl een gezond monetair evenwicht ook voor een verantwoord en consistent begrotingsbeleid een volstrekte voorwaarde vormt.

In deze noodtoestand was een omvangrijk en kostbaar wederopbouwproces onmisbaar, waarin de overheid een belangrijke rol moest spelen. Voor het begrotingsbeleid betekende dit, zeker in de eerste jaren van het herstelproces, dat het een tweeslachtig karakter vertoonde. Aan de opheffing van een aantal zeer dringende tekorten moest de hoogste prioriteit worden toegekend. Dat vereiste een korte-termijnbeleid, dat echter geleidelijkaan zijn betekenis verloor. Aan de andere kant was de doelstelling van het herstelprogram om aan de Nederlandse samenleving stevige materiële en financiële fundamente te hergeven waarop verder kon worden voortgebouwd, onmiskenbaar toekomstgericht. Tussen beide benaderingen moest uiteraard telkens weer naar een evenwicht worden gezocht, dat aan een grote mate van *flexibiliteit* niet kon ontkomen.

## Eensgezindheid

Het begrotingsbeleid is in de eerste plaats afhankelijk van de

politieke beslissingen inzake het algemene overheidsbeleid, waarin het harmonisch moet passen. Die beslissingen zelf worden bepaald door de partijverhoudingen in het parlement en door de positie die de afzonderlijke fracties daarbij innemen. Een belangrijk kenmerk van de wederopbouwperiode was de *eensgezindheid* waarmee het werk werd aangevat. Zowel bij de bevolking als bij de politieke partijen leefde het besef dat na de gemeenschappelijk doorstane ellende slechts een eendrachtige aanpak de oplossing kon bieden. De politieke meningsverschillen waren natuurlijk niet verdwenen. Tegenover het standpunt dat een terugkeer tot de vertrouwde, vooroorlogse verhoudingen voldoende was, stond de opvatting dat de unieke situatie van dat moment diende te worden aangegrepen om te komen tot ingrijpende vernieuwing van de maatschappelijke structuur en van de oude partijenverhoudingen: een opvatting waaraan Schermerhorn uitdrukking gaf in zijn bekende radiorede van 27 juni 1945, met zijn devies tot 'Herstel en Vernieuwing'.

Dergelijke vernieuwingen vragen echter om een eigen tempo. Voor een verandering van de partijenverhoudingen - overigens een zaak van de partijen zelf - was de tijd klaarblijkelijk nog niet rijp. De oude partijen en het merendeel van de parlementaire vertegenwoordigers kwamen terug. Nieuw in dit verband was wel dat de PvdA die, met een overigens geheel ander beginselprogramma, de plaats van de voormalige SDAP had ingenomen, van de parlementaire coalitiekabinetten onder leiding van Willem Drees tot aan december 1958 steeds deel heeft uitgemaakt, waardoor de noodzakelijke eensgezindheid werd versterkt.

De noodzaak aan de oplossing van een aantal actuele tekorten de hoogste prioriteit toe te kennen, verdrong de politieke meningsverschillen over de aard en omvang van de eventuele vernieuwing naar de achtergrond. Niettemin waren het juist de ervaringen met het *korte-termijnbeleid*, die de wederopbouwperiode tot de katalysator maakte bij het ook in Nederland aanvaarden van ruimere opvattingen omtrent de omvang van de overheidstaak. Nieuw waren die ruimere opvattingen

trouwens niet, want zij werden al lange tijd in de wetenschappelijke literatuur en in politieke pleidooien verdedigd. De ervaringen met de wederopbouw bewezen namelijk de grote waarde die een actief overheidsoptreden zowel met betrekking tot de welvaartsbronnen als ter bevordering van rechtvaardige verhoudingen in de samenleving kan hebben. Zij toonden aan dat het bedrijfsleven kan worden gesteund door een krachtig industrialisatie- en exportbeleid. Een aanzet tot een rechtvaardigere samenleving kreeg gestalte in de Noodwet-Drees, voorloper van de AOW, later aangevuld met de Algemene Bijstandswet. Deze uitbreiding van de overheidstaak voldeed aan de essentiële grondslagen van onze Westeuropese cultuur, die naast de individuele vrijheid om aan eigen leven zin en inhoud te geven, de wederzijdse verantwoordelijkheid voor de ander centraal stelt. De zorgzame samenleving, die ook een zorgzame overheid vereist, verworpt daarom de negentiende-eeuwse leer van de staatsonthouding, zonder overigens in de illusie te vervallen van het andere uiterste dat de overheid in staat zou zijn alle maatschappelijke oneffenheden recht te strijken en alle individuele tekorten op te heffen.

Wellicht ligt in deze doorbraak naar een nieuw denken het voor de verdere ontwikkelingen belangrijkste kenmerk van de wederopbouwperiode. Deze nieuwe benadering wordt namelijk thans algemeen, ook in de ons omringende landen, aanvaard, al vertonen opvattingen en vormgeving nuanceringen en al roept de uitvoering een aantal problemen op die ook in ons land nog geen bevredigende oplossing hebben gevonden.

Naargelang de wederopbouw vorderde en geleidelijkaan de terugkeer tot normale verhoudingen zichtbaar werd, verschoven echter de accenten. Sommige, destijds actuele problemen zoals de voedselvoorziening, vonden hun oplossing. Andere, aanvankelijk als noodzakelijk aanvaarde maatregelen riepen later, als evenzovele belemmeringen van de individuele vrijheid, verzet op. Het is daarom nuttig in het begrotingsbeleid van de jaren 1945-1960 drie perioden te onderscheiden, waaraan de namen van de elkaar opvolgende ministers van Financiën kunnen worden verbonden.

## 1.2 Drie fasen van wederopbouw

Het eerste en belangrijkste deel was dat van *Lieftinck's* ministerschap. Zijn zevenjarige ambtsperiode in elkaar opvolgende kabinetten<sup>2</sup> was de moeilijkste, ook omdat - zoals gezegd - de monetaire en financiële verhoudingen tijdens de bezetting grondig waren verstoord. Reeds spoedig na zijn optreden verkreeg hij algemene bekendheid door de voor het herstel van het monetaire evenwicht essentiële geldzuivering. Daar deze echter het begrotingsbeleid niet rechtstreeks raakte, kan ik daarover kort zijn. Met uitzondering van het beroemde 'tientje van Lieftinck' werd de tegenwaarde van de ter inwisseling aangeboden, ongeldig verklaarde oude bankbiljetten geboekt op geblokkeerde bankrekeningen, die slechts geheel of ten dele werden vrijgegeven op bepaalde, in het monetaire beleid passende, voorwaarden. Betrekkelijk kort daarna volgden de eerste maatregelen tot sanering van de rijksfinanciën, door het toekennen van bijzondere bevoegdheden aan de fiscus ter achterhaling van tijdens de bezetting begane belastingfraude - het Buitengewoon Navorderingsbesluit -, en door de invoering van een tweetal eenmalige belastingen, die tezamen rond f 3 miljard opbrachten. De Vermogensaanwasbelasting beoogde van degenen die ondanks de algemene verarming tijdens de bezetting in vermogen waren vooruitgegaan, een extra bijdrage te vorderen, met bovendien een bijzonder zwaar tarief voor (globaal gezegd) zwarthandelaren en bunkerbouwers. Afgezien van hun opbrengst pasten deze bijzondere belastingmaatregelen tevens in het streven naar een rechtvaardige verdeling van de financiële oorlogslasten, waar de overheid een vergoeding van individueel geleden materiële oorlogsschade en voorzieningen ten behoeve van oud-verzetsstrijders en hun nagelaten betrekkingen voor haar rekening nam.

Hoe belangrijk deze maatregelen ook waren, de wezenlijke betekenis van *Lieftinck* voor ons land ligt vooral in het *strakke begrotingsbeleid* waaraan hij tot het einde van zijn minis-

<sup>2</sup> Namelijk Schermerhorn-Drees (juni '45-juli '46), Beel (juli '46-aug. '48), Drees/Van Schaik (aug. '48-maart '51) en Drees II (maart '51-sept. '52).



terschap heeft vastgehouden. Aan de kant van de overheids-uitgaven streefde hij naar uiterste soberheid en naar een wel-overwogen prioriteitenstelling. Zijn langdurige en uitputtende begrotingsbesprekingen zijn legendarisch geworden. Aan de kant van de dekkingsmiddelen werd een zware belastingdruk gehandhaafd, die niet slechts tot de sanering van de rijksfinanciën bijdroeg, maar die ook de consumptiemogelijkheden van de bevolking beperkte, waardoor ruimte werd geschapen voor de te verwachten kostbare investeringen. Het succes van dit beleid bleek al spoedig: reeds in 1949 vertoonde de Gewone Dienst een overschot van f 1.645 miljoen, hetgeen voldoende was om de tekorten van het Landbouw Egalisatiefonds (LEF), de Buitengewone Dienst I en de kapitaalsuitgaven van de Buitengewone Dienst II op te vangen, terwijl 1952 zelfs een overschot van ruim f 1 miljard voor de gehele dienst opleverde.

Toen Lief tinck zijn functie in 1952 neerlegde, kon hij dan ook met voldoening op zijn werk terugzien. Het monetaire evenwicht was hersteld, het betalingsbalanstekort had zijn oplossing gevonden, de deviezenvoorraad was groeiende, de rijksfinanciën waren gesaneerd, het bedrijfsleven had zijn kracht herwonnen, de werkgelegenheid bevond zich op een bevredigend peil, en honger en kou waren overwonnen.

Tot deze resultaten hadden mede bijgedragen de aanvankelijke handhaving van een kunstmatig laag gehouden peil van lonen, prijzen en rente, alsmede een bijzonder zware belastingdruk. Van beide stond vast dat naarmate normale verhoudingen terugkeerden de teugels moesten worden gevierd. Enkele in de eerste helft van de jaren vijftig toegestane loonronden hadden de consumptiemogelijkheden voor de werknemers, met de daaraan verbonden uitstraling naar andere sectoren, vergroot. Een en ander leidde ook tot hogere belastingopbrengsten, die de aandacht naar de belastingheffing deden verschuiven.

Lief tinck's opvolger *Van der Kieft*, die van 1952-1956 minister van Financiën was, achtte dan ook de tijd en de mogelijkheid gekomen tot een niet onaanzienlijke belastingverla-

ging. Deze belastingverlaging (waarover destijds overigens verschillend werd gedacht) voegde aan de reeds genoemde loonronden een nieuwe impuls toe tot bestedingsvergrotingen. Zij bracht een toestand van *overbesteding* tot stand, waarvoor het daarop volgende Kabinet-Drees een oplossing moest trachten te vinden.

### Beperking van de overheidsuitgaven

Ondanks de sinds 1945 sterk verbeterde omstandigheden trof ik, toen ik in oktober 1956 het ministerschap van Van der Kieft overnam, een uiterst benauwende situatie aan. Ons grondstofarme land is voor zijn welvaart van omvangrijke importen van allerlei goederen afhankelijk. De betalingsbalans was echter ten gevolge van de overbesteding dermate ongunstig geworden dat, evenals in 1945, de deviezenreserves wederom vrijwel waren uitgeput. Nederland dreigde daarom opnieuw in een economische crisis te geraken, die de fraaie resultaten van tien jaar moeizame wederopbouw ongedaan kon maken. Het nieuw opgetreden vierde Kabinet-Drees ruimde dan ook in zijn program voor de bestrijding van de nationale overbesteding een centrale plaats in. Een verschil met de Lief tinck-periode was echter dat aan het destijds gebruikte belastingmiddel niet meer dezelfde betekenis kon worden toegekend. Ook na *Van der Kieft's* verlaging waren de belastingen nog steeds hoog. De beperkingen moesten dus worden gezocht bij de *overheidsuitgaven* (gewone dienst), die gedurende de jaren 1951-1956 van f 3,3 miljard tot f 5,7 miljard gestegen waren, alsmede bij de kapitaalsuitgaven.

Dat een beperking van de overheidsuitgaven geen eenvoudige zaak is, wordt door de begrotingsgeschiedenis van de laatste jaren maar al te duidelijk bewezen, en zo was het ook toen. Bij voorbaat staat vast dat beperkingen moeilijkheden opleveren voor personen en instellingen die op voortzetting hadden gerekend, en dat van de belanghebbenden dus een stevig verzet mag worden verwacht. Belangrijker nog is dat een beperking van de overheidsuitgaven ook negatieve gevolgen pleegt te hebben voor de werkgelegenheid. In feite liep de

werkloosheid, zij het tijdelijk, dan ook op tot een voor de vakbeweging destijds moeilijk te aanvaarden niveau van meer dan 200.000.

De uitvoering van het program werd echter vergemakkelijkt doordat zowel de bevolking als haar parlementaire vertegenwoordigers de onvermijdelijkheid ervan aanvaardden, waardoor de eendracht van 1945 werd hersteld. Onmisbaar waren de voortdurende sterke steun van de minister-president Drees, en de bereidheid van de collega-ministers met noodzakelijke beperkingen op hun begroting genoeg te nemen. De begrotingsbesprekingen waren weliswaar langdurig en vermoeiend, maar tot ernstige meningsverschillen leidden zij niet.

Gezien mijn directe betrokkenheid bij dit beleid laat ik de beoordeling aan anderen over. De cijfers wijzen echter uit dat, dankzij de gemeenschappelijke inspanningen, bij mijn aftreden in december 1958 de overbesteding was overwonnen. In 1958 vertoonde de betalingsbalans, na de eerdere tekorten, weer een overschot van f 1,5 miljard, en de deviezenvoorraad was per ultimo van dat jaar tot f 5,5 miljard opgelopen. De rijksfinanciën bevonden zich in een alleszins bevredigende staat. De door de eerdere rentestijging vrijwel tot stilstand gekomen woningbouw had zich hersteld en de consolidatie van de torenhoge gemeentelijke vlottende schulden was goed op weg. De geld- en kapitaalmarkten tenslotte functioneerden eveneens weer normaal. Wat er verder aan de uitvoering mag hebben ontbroken, deze resultaten schiepen solide voorwaarden om te kunnen profiteren van de in kracht toenemende hoogconjunctuur, die ook de werkgelegenheid ten goede kon komen.

Strekking en resultaten van de bestedingsbeperking maakten de periode 1956-1958 tot de logische afsluiting en voltooiing van het wederopbouwproces, waarop verder kon worden voortgebouwd. Toen het werk was gedaan, volgde in december 1958 echter de breuk, die tevens een einde maakte aan de lange periode waarop Drees met zijn wijsheid en gezag zo duidelijk zijn stempel had gezet.

Uiteraard kon niet worden verwacht dat de eensgezindheid waarmee in 1945 de wederopbouw werd aangevat, permanent zou voortduren. Politieke partijen onderscheiden zich nu eenmaal van elkaar door de beginselen die zij aan het beleid ten grondslag willen leggen. Een noodtoestand kan, ongeacht die verschillen, tot een ruime samenwerking dwingen. Wanneer echter, zoals in 1958 het geval was, de noodtoestand voorbij is, kan aan de politieke partijen niet het recht worden ontzegd weer eigen wegen te gaan.

Betwijfeld kan worden of, met name gezien de nieuwe opvattingen over de rol van de overheid, de principiële uitgangspunten van de voormalige coalitiegenoten destijds zodanig verschilden dat de breuk van 1958 gerechtvaardigd was. Die breuk had echter een voorgeschiedenis. In de voorafgaande jaren had een aantal incidenten wederzijds irritaties opgeroepen die de onderlinge goede verstandhouding hadden verzwakt. De mogelijkheid van een verandering in de politieke verhoudingen hing daarom al in de lucht. De wijze waarop de breuk werd geforceerd was echter weinig elegant.

### Het kwaad van de inflatie

In het voorafgaande bleef de gedurende de wederopbouwperiode ingetreden *inflatie* vooralsnog onbesproken. Voor een deel werd de stijging van de kosten van levensonderhoud - de destijds gebruikelijke maatstaf voor de berekening van de inflatie - gerechtvaardigd door de noodzakelijke aanpassing van het kunstmatig laag gehouden kostenpeil aan de internationale verhoudingen. Voor het overige werd de aandacht voor het inflatieverschijnsel overspoeld door de andere urgente eisen die de wederopbouw stelde. De inflatie werd dientengevolge niet als een zorgwekkend en dringend probleem beschouwd.

Inflatie verstoort echter de stabiliteit van de monetaire verhoudingen, voorwaarde voor een verantwoord begrotingsbeleid. Inflatie vormt daarom een verschijnsel waaraan ook een structurele begrotingsnorm niet kan voorbijgaan. Bovendien kunnen haar maatschappelijke gevolgen hoogst onbevredigend zijn. Anders dan de belastingheffing, die tracht haar

koopkrachtafdrachten rechtvaardig te verdelen en haar opbrengst in het algemeen belang te besteden, is de inflatie een stiekeme koopkrachtroof ten laste van vooral de kleine spaarders en de trekkers van vaste pensioenen of lijfrenten, terwijl de koopkrachtwinst van de debiteuren voor eigen doeleinden kan worden besteed. De omstandigheid dat de overheid zelf meestal de grootste debiteur is, die aldus op een goedkope manier van haar schulden kan afkomen, mag geen reden zijn in de inflatie te berusten.

De vraag rijst daarom of - afgezien van desastreuze ontwikkelingen - het bestaande beleid om de effecten van de inflatie in bepaalde sectoren door compensaties te verdoezelen, de noodzakelijke bestrijding van het maatschappelijke kwaad dat de inflatie is, niet belemmert. De inflatie is niet een buiten onze macht staand natuurverschijnsel, wij veroorzaken haar zelf. Ik laat dan nog daar dat sommige oorzaken van de kostenstijgingen zoals bijvoorbeeld een verslechtering van de ruilvoet, die een algemene verarming betekent, en de verhoging van bepaalde belastingen uit milieu-overwegingen, zeker niet zouden moeten worden gecompenseerd.

### 1.3 Lessen voor de toekomst

Hoewel de hierbesproken jaren ver achter ons liggen, kunnen de ervaringen van destijds in de periode van wederopbouw van betekenis worden geacht voor een beoordeling van de wenselijkheid, mogelijkheid en inhoud van een toekomstig structureel begrotingsbeleid.

Wat het beeld van de jaren 1945-1960 overheerst, is in de eerste plaats de *flexibiliteit* van het beleid, dat telkens op de actuele noden en behoeften moest worden afgestemd. De omstandigheden waren destijds weliswaar exceptioneel, maar in de groei naar eenheid van onze wereld zal ook het toekomstige begrotingsbeleid een ruime flexibiliteit moeten blijven behouden. Ook conjuncturele wisselingen dwingen tot een aangepast beleid. Hetzelfde geldt voor oorlogsdreiging, oorlogen en andere rampen, voor de bevolkingsontwikkeling, voor de

ontwikkeling van de werkgelegenheid en het reële welvaartsniveau.

Tussen de vereiste flexibiliteit en een vaste begrotingsnorm bestaat derhalve een spanningsveld, ook in die zin dat de norm de slagvaardigheid van het algemene overheidsbeleid niet mag verlammen. De formulering van de norm zal daarmee rekening moeten houden teneinde haar betekenis voor de praktijk te behouden.

In de tweede plaats is het huidige en toekomstige begrotingsbeleid meer dan het huishoudboekje van de zuinige boekhouder van voorheen. Zoals ik reeds stelde, vormt het begrotingsbeleid naar de tegenwoordige opvattingen een harmonisch in het algemene overheidsbeleid in te passen instrument. Afgezien van deze ruimere doelstelling, brengt de samenhang met de dekkingsmiddelen met zich mee dat primaire betekenis toekomt aan een zorgvuldige afweging van enerzijds het economische en sociale belang van de overheidsuitgaven, en anderzijds de nadelen van een zware druk van de collectieve lasten en van een te royaal leningenbeleid.

Hiermee heeft het begrotingsbeleid een ruimer karakter gekregen dan daaraan vroeger werd toegekend. Formeel bevatten de jaarlijkse begrotingen een kwantitatieve toedeling van geldmiddelen, maar in wezen moet een verantwoord begrotingsbeleid op een kwalitatieve beoordeling van alle relevante factoren berusten. De oudere literatuur - bijvoorbeeld Pierson en Clark - zocht de wenselijke beperking van de overheidsuitgaven in de grenzen van de belastingdruk, gecombineerd met een strikt leningenbeleid. Daargelaten dat die grenzen aanzienlijk hoger blijken te liggen dan destijds werd berekend, was de benadering van het probleem echter eenzijdig, omdat zij aan de kwalitatieve functie van het begrotingsbeleid geen aandacht schonk.

De ervaringen van de wederopbouwperiode doen derhalve de vraag rijzen of een structurele begrotingsnorm die aansluiting zoekt bij het uitgavenpeil van een voorafgaand jaar - dat door de toevallige omstandigheden van dat jaar wordt bepaald - zich niet aan een overeenkomstige eenzijdigheid schuldig maakt.

Afgezien van deze algemene opmerkingen leveren de ervaringen van de herstelperiode geen of nauwelijks *rechtstreekse* aanwijzingen voor de toekomstige structurele begrotingsnorm op. Wel kunnen enkele lessen worden getrokken die voor de formulering van de eventuele begrotingsnorm van belang kunnen zijn. De eerste daarvan zijn Lieftinck's *soberheid* - de overheid moet er zich steeds van bewust zijn dat zij geld uitgeeft dat door anderen moet worden opgebracht - alsmede zijn weloverwogen *prioriteitenstelling* die mede op rechtvaardigheidsgronden steunde. De band met de belastingheffing werd gelegd door Van der Kieft: een zware belastingheffing kan elders meer schade aanrichten dan hetgeen de daarmee te bekostigen overheidsuitgaven aan nut opleveren.

Tenslotte noem ik mijn eigen, mede aan het bestedingsbeperkingprogram ten grondslag liggende overtuiging dat alleen gezonde overheidsfinanciën een verantwoord overheidsbeleid mogelijk maken. De juistheid daarvan wordt door oude en recente ervaringen, zowel hier te lande als elders, bevestigd.

Een voor het gehele overheidsbeleid troostrijke les wordt echter gevonden in de wijze waarop het wederopbouwproces en het daarin gevoerde begrotingsbeleid werden aangevat en uitgevoerd. Zij bewijst dat zolang verstandige mensen, met respect voor andermans opvattingen en in de zekerheid van elkanders goede trouw, eendrachtelijk samen zoeken naar de beslissingen die in het algemeen belang moeten worden genomen, ook grote problemen met succes tot een bevredigende oplossing kunnen worden gebracht. Voor het onderzoek naar een structurele - dat wil zeggen op een langere termijn gerichte-begrotingsnorm komt daarbij aan de bestaande tekorten niet meer betekenis toe dan die van waarschuwingssignalen hoe het niet moet, terwijl oordelen over de toelaatbare omvang van de collectieve sector veeleer van politieke dan van wetenschappelijke aard zijn.

## 2. Structureel begrotingsbeleid, toen en nu<sup>3</sup>

Prof.Dr. J. Zijlstra

### 2.1 Het begrotingsbeleid van de jaren zestig

Mijn periode als minister van Financiën van 1958-1963 sluit direct aan op die van Hofstra, waarop in het voorgaande hoofdstuk uitvoerig is ingegaan. Zoals daar al vermeld, was ons land na de fenomenale wederopbouw, in de tweede helft van de jaren vijftig in zwaar weer geraakt: de periode die bekend staat als die van de *bestedingsbeperking*. Politiek had dat ingrijpende gevolgen, het laatste kabinet-Drees viel in december 1958 en maakte plaats voor het interimkabinet-Beel en daarna voor het kabinet-De Quay. In het interimkabinet-Beel had ik naast de portefeuille van Economische Zaken ook die van Financiën te beheren. In het kabinet-De Quay werd ik de minister van Financiën. In zekere zin had ik een goede start omdat de perikelen van de bestedingsbeperkings waren overwonnen, waarbij minister Hofstra een doorslaggevende rol speelde. Hij was en is één van de beste kenners van ons belastingrecht en hij was een voortreffelijk minister van Financiën, die de stijl van soberheid die het tijdperk Drees - Liefstinck had gekenmerkt, wist te handhaven, een stijl die later helaas verloren is gegaan. Een verdere meevaller was de zeer stevige groei die wij in de jaren zestig meemaakten. De reële groei bewoog zich tussen 4 en 6%.

3 Deze bijdrage is mede ontleend aan J. Zijlstra, 'Het structurele begrotingsbeleid: wederopstanding?'; in: L.A. Geelhoed e.a. (red): Met distantie; J.E. Andriessen en het economische bestuur; Groningen 1993, p. 31-46.



## Spending departments

Hoe ging de nieuwbakken minister van Financiën zijn problemen te lijf?

Mijn eerste invalshoek was het vermijden van de ongemakken die ik als minister van Economische Zaken in de periode 1952-1956 voor mijn ogen had zien gebeuren op het terrein van de overheidsfinanciën. Daarover allereerst een paar opmerkingen. Liefstinck was een uiterst streng schatkistbewaarder geweest, die zich tot in bijzonderheden met het uitgavenbeleid van zijn collega's bemoeide. In die eerste jaren na de oorlog moest dat ook en het kon ook, dankzij de onvoorstelbare werkkraft van de minister en de betrekkelijke overzichtelijkheid van de materie. Op den duur was dat met de terugkeer naar meer normale verhoudingen natuurlijk niet vol te houden. Dat 'het volk', de ministers op de spending departments, daartegen bij de eerste de beste gelegenheid in opstand kwam was wel te voorspellen. Welnu, deze gelegenheid leek na 1952 aangebroken. Na de winter gloorde de lente en overall kwamen de jonge sprietjes van hoopvol nieuw uitgavenbeleid uit de grond. Nu was dit niet direct zo dramatisch, want er zat wel speling in het systeem en minister-president Drees bleef op de achtergrond een geduchte medebewaker van de schatkist. Maar de vraag drong zich toch wel op hoe in meer normale tijden de gezondheid van de overheidsfinanciën zou kunnen worden gehandhaafd.

Het begon met het opduiken van nieuwe, aanvullende wensen nadat de begrotingshoofdstukken waren vastgesteld en door de Kamer goedgekeurd. Steeds frequenter werden er tijdens de wekelijkse vergaderingen van de ministerraad additionele uitgaven aan de orde gesteld. Door deze welsprekend en gepassioneerd naar voren te brengen, werd de arme minister van Financiën het vuur na aan de schenen gelegd. Wat had hij tegen zulke betogen anders in te brengen dan dat 'het allemaal goed en wel was, maar dat het zo niet kon'. Maar wat heet wel of niet kunnen? Was de schatkist soms leeg? Zou er niet veel meer kunnen worden geleend? En dan was er nog iets. Vrijwel steeds werd de vraag naar meer geld door alle

andere gelduitgevers gesteund. Immers, een volgende maal zou men de steun van de betrokkene wel eens hard nodig kunnen hebben. Mijn conclusie was (en is) dat de argumenten voor ieder afzonderlijk geval vrijwel nooit beslissend mogen zijn. Eens per jaar, bij de begrotingsopstellingen, moeten de grote afwegingen plaatsvinden en daar moet men zich een jaar aan houden. Ook leek mij reeds toen dat iets zou moeten worden verzonnen om het gesloten front van de aanvallers op de minister van Financiën te doorbreken. De vage beschouwingen van al of niet meer lenen zouden een deugdelijke funDERing behoeven.

Hoe dat zou moeten stond mij toen bepaald nog niet helder voor de geest, maar een paar dingen begonnen zich toch wel uit te kristalliseren. In de eerste plaats zou recht gedaan moeten worden aan de macro-economische, dat is de stabiliserende functie van de overheidsfinanciën. Op zichzelf was dit niets nieuws, maar het is niet ondienstig daar van tijd tot tijd aan te herinneren. In de tweede plaats zou de samenzwering van de ministers tegen de bewaker van de schatkist op een of andere wijze moeten worden doorbroken. In de derde plaats zou moeten worden gestreefd naar een eenvoudige en doorzichtige opzet die zich zou lenen voor een doeltreffende discussie in het parlement, maar die ook buiten het parlement de politieke discussie wezenlijk zou kunnen beïnvloeden. Men zou kunnen spreken van een analytisch, een tactisch en een pedagogisch aspect van het nieuw te ontwerpen beleid.

### Toelaatbaar financieringstekort

Het is duidelijk dat elke diepgaande beschouwing over de overheidsfinanciën moet aanknopen bij het fenomeen 'financieringstekort'. Wanneer de overheidsuitgaven niet volledig uit belastingen en andere lopende inkomsten kunnen worden betaald, moet er geleend worden. Hoeveel kan, hoeveel mag, of zelfs onder omstandigheden, hoeveel moet? Deze drie vragen hebben wat men pleegt te noemen de leer der openbare financiën van oudsher uitvoerig beziggehouden.

Het is bijna gemakkelijk om te zien hoe de opvattingen ter-

zake zich hebben ontwikkeld. In het verleden, toen de omvang van de collectieve sector en dus ook van de rijksbegroting in verhouding tot het nationale inkomen slechts een fractie was van hetgeen waaraan wij thans gewend zijn, was men van oordeel dat de wijze van financiering van de staatsuitgaven gekoppeld moest worden aan de aard van het te financieren object. Investerings die een direct financieel rendement opbrengen mochten, nee, moesten gefinancierd worden uit kapitaalmarktleningen; rente en aflossing kwamen binnen uit de opbrengsten van het gefinancierde object.

In een latere fase overwoog men dat men ook zou mogen kijken naar een indirect rendement, te weten een gunstige invloed op het nationale inkomen. Het moest wel altijd gaan om objecten met een meerjarige levensduur, infrastructuurprojecten zou men tegenwoordig zeggen. Dat men daarmee in problemen kan komen, zal nog nader worden uiteengezet. Aldus classificeerde men de uitgaven in twee categorieën: gewone uitgaven en buitengewone uitgaven, onder te brengen bij de gewone dienst, respectievelijk de kapitaaldienst van de begroting.

Om een aardig voorbeeld te noemen: op de begroting van Oorlog stonden de kanonnen op de kapitaaldienst en de granaten op de gewone dienst. Toen in de jaren twintig ook al bezuinigd moest worden (het woord ombuigingen had men nog niet uitgevonden) bleek een soelaas te zijn om de kanonnen over een langere periode af te schrijven, zodat de op de gewone dienst drukkende afschrijvingspost verlaagd kon worden.

Omdat echter allengs de collectieve sector, en als belangrijkste deel daarvan de overheidsfinanciën, zò omvangrijk werd dat men de macro-economische gevolgen van het begrotingsbeleid niet buiten beschouwing kon laten, werd deze benadering steeds minder bruikbaar.

De theorie van toen

Wat zou dit meer in concreto moeten betekenen voor de toelaatbare omvang van een financieringstekort op de rijksbe-

groting? Een gestileerd voorbeeld kan ons hier op weg helpen.

Stel er zijn twee geheel indentieke volkshuishoudingen. Met name hebben zij ook dezelfde visie op de uit te voeren staatstaken. Er is slechts één verschil. In het ene geval is er een zeer spaarlustige bevolking en in het andere geval leeft men er vrolijker op los. Ook als men aanneemt dat op den duur het zuinige, spaarzame land meer in het bedrijfsleven zal investeren dan het door meer zorgeloze lieden bevolkte land, dan nog zal er sprake zijn van een land met een groot spaaroverschot in de particuliere sector. In het andere land is er geen of slechts een klein spaaroverschot, misschien moet zelfs worden gesproken van een spaartekort. De vraag is nu of zulk een verschil consequenties moet hebben voor de wijze waarop de staat zijn uitgaven financiert.

Het antwoord kon, dachten wij toen, niet anders dan bevestigend luiden. Het spaarzame land kan met een lagere belastingdruk toe en de staat kan een relatief hoog financieringstekort hebben. De vlotte uitgevers in het andere land krijgen de rekening gepresenteerd in de vorm van een hogere belastingaanslag. Anders geformuleerd, het financieringsgedrag van de overheid moet een functie zijn van het spaar- en investeringsgedrag van de particuliere sector. Wat de staat in zijn wijsheid (of soms in zijn dwaasheid) meent te moeten doen, moet worden gefinancierd en wel onafhankelijk van de aard van de uitgaven. De grens tussen belasting en lening dient - in beginsel - op macro-economische gronden te worden bepaald. Als de particuliere sector noch een overschot, noch een tekort aan besparingen oplevert, zou de totale rijksbegroting geen overschot en geen tekort moeten hebben; een mooi theoretisch grensgeval.

Een belangwekkend, hiermee samenhangend aspect is het volgende. Als men een staatsbalans opmaakt en bijhoudt, zoals dat na de oorlog door Liefstinck werd ingevoerd, leidt de hiervoor aangegeven gedragslijn tot vorming van 'staatsvermogen' in het meer consumptief aangelegde land en tot intren op dat vermogen in het spaarzame land. In de jaren vijftig

en zestig was het verwijt uit conservatieve kringen (de toenmalige KVP was daar sterk in) dat de staat in het eerste geval vermogen zou vormen over de ruggen van zijn burgers. Tegenwoordig kan men het tegenovergestelde verwijt verneemen, dat soms wordt aangeduid met de bijna beeldende term 'verjubelen'. Maar daarmee loop ik vooruit op wat ik als een moderne visie van mijn opvattingen terzake aan het slot van deze beschouwing zou willen presenteren.

Bij dit theoretische en gestileerde twee-landen-voorbeeld maak ik overigens nog twee opmerkingen. Er is geabstraheerd van omvangrijke kapitaalstromen naar en uit het buitenland. Daarnaast is aangenomen dat de zogenaamde staats-schuldquote relatief klein is, zodat er geen sprake is van een onereuze druk van rentelasten die de vreugde van het begrotingsbeleid bederft. In de jaren zestig was dit overigens in Nederland in belangrijke mate ook de realiteit.

### Structureel begrotingsbeleid

Tegen deze achtergrond ontstond het 'structurele' of ook wel 'trendmatig' genoemde begrotingsbeleid van de jaren zestig. Het had een duidelijke macro-economische functie. De begroting zou een op middellange termijn afgestemde stabiliserende uitwerking hebben. Daartoe zou het spaar- en investeringsgedrag van de particuliere sector de sleutel leveren voor de normering van het financieringstekort op de rijksbegroting. De daarvoor nodige berekeningen zouden trendmatig moeten worden uitgevoerd. Een bijproduct hiervan was dat conjunctuurschommelingen in beginsel zouden kunnen worden 'veronachtzaamd'. Conjuncturele meerontvangsten in de belastingen moesten bespaard worden - in de vorm van een kleiner financieringstekort -; tegenvallers van dezelfde aard zouden spiegelbeeldig kunnen worden opgevangen. Er werden nog een aantal interessante vervangingen en aanvullingen aangebracht, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de relatie tot de gemeentefinanciën, maar dat laat ik verder buiten beschouwing omdat het hier niet gaat om een uitvoerige behandeling van deze methode zoals destijds toegepast, maar om een uitgangspunt voor meer actuele beschouwingen.

Dit beleid werd kort na de aanvang van het kabinet-De Quay in 1959 door het kabinet aanvaard en tijdens de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding ingevuld. Dat ging als volgt in zijn werk. In februari kwam de grote beleidsnota van Financiën, toen nog niet een poëtische naam als bijvoorbeeld Paasbrief dragend en ook geen onderwerp van publieke discussie. Daarin werd de 'ruimte' berekend aan de hand van de te verwachten trendmatige reële economische groei. Die ruimte werd verdeeld over uitgavenstijgingen en mutaties in de belastingdruk. Belastingverhoging vergrootte de ruimte, belastingverlaging verkleinde deze. Aldus bleef het bestaande financieringstekort ongewijzigd. Omdat dit tekort bij de invoering van het nieuwe beleid relatief gering van omvang was en geacht werd te kloppen met het spaar- en investeringsgedrag in de particuliere sector, kon men met deze berekeningen volstaan.

Op grond van eigen wetenschap verdeelde Financiën de ruimte over verschillende departementen. Daarvan kon in de daarop volgende discussies worden afgeweken mits de mutaties saldeerden op nul. Daarmee was de strijd van allen tegen één (de minister van Financiën) omgebouwd tot een gevecht tussen 'de allen', met de minister van Financiën als belangstellende toeschouwer. Dat alles vond zijn beslag begin augustus. Derhalve geen uit elkaar halen van discussies over de uitgaven en discussies over de dekking (de laatste fase vindt tegenwoordig in een zeer laat stadium plaats). De stukken konden aldus op tijd weg naar de Raad van State en later naar de drukker.

Een bijkomend groot voordeel van de nieuwe opzet was dat het aan leken, daarmee bedoel ik financieel en economisch niet-geschoolden, vrij gemakkelijk kon worden uitgelegd. Het had iets zeer merkwaardig aanspreekbaars, allerlei huis-, tuin- en keukengezegden die iedereen weleens in de eigen huishouding gebruikte, konden met vrucht in een kamerdebat worden aangewend en bleken soms pedagogische vondsten. Niet verder springen dan je polsstok lang is (de structurele ruimte), de huid niet verkopen voordat de beer is geschoten (verwachte toekomstige inkomsten alvast uitgeven), de lijst

bleek steeds vatbaar voor verlenging. Alles werd eenvoudig en transparant. Het leven van de minister van Financiën was mede daardoor in die dagen betrekkelijk goed.

Zo waren conceptie en geboorte van het nieuwe beleid gelukt en geslaagd. Voor het opgroeiende kind leek een grote toekomst weggelegd. De veelgeplaagde minister van Financiën Vondeling in het kabinet-Cals (1965-1966) voerde later als een van de doorslaggevende argumenten voor de soliditeit van zijn beleid aan dat hij onverkort wenste vast te houden aan de normen van het structurele begrotingsbeleid. In een van zijn eerste begrotingstoespraken in 1965 zei minister Vondeling te geloven in elk artikel van de geloofsbelijdenis van de Zijlstra-theorie.

Zo is het echter niet gebleven. Vooral in de jaren zeventig kondigden zich de eerste ziekteverschijnselen aan en aan het begin van de jaren tachtig was het structurele begrotingsbeleid morsdood, met alle desastreuze gevolgen van dien.

## **2.2 Naar een hernieuwde normering van het begrotingsbeleid**

De vraag doet zich thans voor of een meer structureel genormeerd beleid opnieuw moet worden ingevoerd. Indien het antwoord op deze vraag bevestigend zou luiden, zullen op het beleid van destijds belangrijke actualiseringën moeten worden aangebracht.

Dat er op dit terrein iets wezenlijks moet gebeuren, wordt intussen door weinigen ontkend. Er zijn een aantal zaken uit het verleden die nu aangepakt moeten worden, willen wij onze overheidsfinanciën op een gezondere leest kunnen schoeien. Het gaat in ieder geval om een viertal punten.

### **Vier dringende ongemakken**

In de eerste plaats is daar het verontrustende peil van de staatsschuldquote, zijnde de verhouding tussen de staatsschuld en het nationale inkomen. Nadat Liefstinck aan de

reusachtige taak van het financiële herstel na de oorlog was begonnen, was deze quote zo rond 1950 ruim 120%. Zij daalde tot in de buurt van 25% in het midden van de jaren zeventig om daarna snelstijgend op te lopen tot meer dan 70% in het begin van de jaren negentig. Deze dramatische ommekeer kan nooit genoeg worden onderstreept. Het is de *waterscheiding* in de naoorlogse financiële geschiedenis. Bij deze ommekeer, die nu nog als een loodzware last op de begroting ligt, moet als ernstige belastende omstandigheid de kanteekening worden gemaakt dat die daling van de staatsschuldquote destijds plaats kon vinden ondanks de zware lasten van de periode van wederopbouw en de oorlog met Indonesië, en dat de zo dramatische stijging daarna kon optreden ondanks de gigantische aardgasinkomsten.

In de tweede plaats is ten gevolge van de vele perikelen die de opvolgende ministers van Financiën in het verleden op hun weg vonden een (wat ik zou willen noemen) lichtelijk neurotisch patroon van begrotingsopstelling, begrotingsuitvoering en frequente tussentijdse aanpassingen ontstaan. Na de begrotingsopstelling door het kabinet en na de kamerbehandeling moeten tijdens het begrotingsjaar te veel en te grote wijzigingsoperaties worden doorgevoerd. Dat is zwaar belastend voor de minister van Financiën, uiterst onaangenaam en frustrerend voor de departementen en ronduit slecht voor het functioneren van ons parlementaire bestel en voor de reputatie van de politiek.

In de derde plaats is er binnen de totale overheidsbegroting een onevenwichtigheid ontstaan tussen de overdrachtsuitgaven (allerlei inkomenssubsidies en een woud van andere subsidies) ten laste van uitgaven van meer duurzaam nut als wegen, stadsvernieuwing of -zo men wil- de materiële infrastructuur. Zulks is het gevolg van het ervaringsfeit dat bij bezuinigings- of ombuigingsoperaties politiek gesproken de overdrachtsuitgaven relatief de grootste weerstand blijken te bieden.

In de vierde en laatste plaats bleken allerlei mechanismen op



te bloeien die tot een ontgaan of ontlopen van noodzakelijke bezuinigingen bleken te kunnen leiden. Die drang heeft altijd al wel bestaan, zoals elke minister van Financiën uit eigen ervaring weet. Maar deze praktijken zijn vooral in de jaren zeventig en tachtig tot een wel zeer rijke bloei gekomen.

De vraag die nu moet worden gesteld is, of een meer structurele aanpak van het financiële overheidsbeleid een werkelijke bijdrage zou kunnen vormen tot het vermijden van bovengenoemde ongemakken.

### Verschillen met voorheen

De kerngedachte van dat structurele begrotingsbeleid - om het nog even kort te formuleren - bestaat uit een normering van het financieringstekort. Destijds, dat is bij de aanvang van het nieuwe beleid rond 1960, werd aangenomen dat het financieringstekort een aanvaardbare omvang had, gelet op het spaaroverschot van de particuliere sector. Het bedroeg toen rond 3 à 4% van het nationale inkomen. Het nagestreefde doel was dit tekort in absolute zin constant te houden. Daartoe werd een schatting gemaakt van de te verwachten trendmatige ontwikkeling van het reële nationale inkomen. De daaruit voortvloeiende belastingontvangsten plus de niet-belastingontvangsten konden worden besteed voor uitgaven en belastingmutaties. Een weinig opgemerkt bijproduct was, dat een in absolute zin gelijkblijvend tekort bij een toenemend nationaal inkomen *relatief* zou dalen.

Wanneer men deze methode thans weer zou invoeren, zijn er enkele wezenlijke verschilpunten met de periode die ik eerder besprak. De staatsschuldquote is zo hoog opgelopen dat het financieringstekort moet worden gebruikt als instrument voor een wezenlijke reductie van die schuldquote. De rekenkunde daarvan brengt mee dat daartoe het financieringstekort als percentage van het nationale inkomen niet veel meer dan de helft van de groeivoet van dat inkomen mag bedragen (hier in nominale zin). Dan daalt de schuldquote in de loop van de komende jaren tot 50 à 60%. Dit is een essentieel ver-

schil met vroeger, toen de staatsschuldquote niet medebepalend behoefde te zijn voor de hoogte van het na te streven financieringstekort. Thans is het gewenste beloop van de staatsschuldquote een essentiële randvoorwaarde voor het beleid.

Een tweede belangrijk verschilpunt is het volgende. Destijds werden belasting- en uitgavenmutaties in de analyse als gelijkwaardig beoordeeld. Wilde men de ruimte voor uitgavenverhoging gebruiken, dan was er geen ruimte voor belastingverlaging. Wenste men een stevige reductie in de belastingtarieven, dan bleef er niet veel over voor uitgavenverhoging. Allerlei plus- en mincombinaties waren denkbaar als ze maar op nul saldeerden. De keuze die men maakte was een politieke. Zo leefde destijds de wens tot wezenlijke verlaging van de hoge belastingdruk die na de oorlog aanvankelijk noodzakelijk bleek, maar van een substantiële verlaging is vrij weinig terechtgekomen. Ook was er ooit de zogenaamde Romme-norm. Volgens de katholieke leider Romme zouden de uitgaven in verhouding tot het nationale inkomen constant moeten blijven. Echter, in de loop van de tijd is gebleken dat men met de belastingdruk als deel van de totale collectieve druk voorzichtig moet zijn en dat deze niet zonder meer met uitgavenmutaties gesaldeerd kan worden. Het is gebleken dat een te hoge lastendruk via prijsstijging leidt tot afwentelingsverschijnselen, daarmee tot rendementserosie en daarmee tot vernietiging van werkgelegenheid. Het is de harde les van de jaren zeventig geweest. Dit leidde tot de gedachte dat naast een norm voor het financieringstekort ook een norm voor het uitgavenniveau zinvol kan zijn om de afwentelingscarrousel in toom te kunnen houden.

Er is tenslotte een derde belangrijk verschilpunt met vroeger. Het structurele begrotingsbeleid was sterk nationaal georiënteerd. Het ging om overschotten en tekorten van de particuliere, respectievelijk de collectieve sector in guldens en dus om de kapitaalmarkt in guldens. De grondslagen van de normering van het financieringstekort werden ontleend aan nationale economische gegevens. Thans liggen de kapitaal-

markten van de wereld wijd open. Zeker voor de als zeer solide debiteur bekendstaande Nederlandse Staat is hetgeen men zou kunnen lenen in guldens in het geheel niet meer beperkt door wat per saldo op de Nederlandse kapitaalmarkt beschikbaar is. Wel is het een interessante gedachte om in het kader van de komende EMU met die ene Europese munt en een gecoördineerd, althans tot op zekere hoogte genormeerd begrotingsbeleid na te denken over een Europese toepassing van de grondslagen die wij destijds gebruikten voor de bepaling van de hoogte van het wenselijke financieringstekort. Misschien is dit alleen maar fantasie en zullen wij in Europees verband met veel grovere maatstaven moeten werken. Maar het is duidelijk dat voor de nationale economie de vroeger gehanteerde, strikt nationale categorieën niet zonder meer bruikbaar zijn.

### Nieuwe grondslagen vereist

Hoe zou tegen deze gewijzigde achtergronden een herinvoering van een waarlijk structureel begrotingsbeleid eruit moeten zien? Tijdig voor de aanvang van een nieuwe kabinetsperiode dient een schatting te worden gemaakt van de te verwachten structurele, dat is de trendmatig berekende, groei-voet. De daaruit voortvloeiende belastingmiddelen plus een schatting van de niet-belastingmiddelen vormen de basis voor de drie aanwendingsmogelijkheden van de aldus berekende ruimte.

Zolang de staatsschuldquote veel te hoog is, moet de toelaatbare omvang van het financieringstekort daarop worden afgestemd. Het verdient aanbeveling deze tekortreductie voorlopig voorrang te geven. De resterende ruimte kan worden aangewend voor een toeneming van de uitgaven, maar deze moet worden afgewogen tegen een belastingverlichting indien deze nodig wordt geacht. Weliswaar is het theoretisch denkbaar dat men de uitgaven sterker verhoogt en deze financiert uit een belastingverhoging, maar zolang de afwentelingsrisico's nog zo dreigend zijn lijkt het aan te bevelen om van een dergelijke drukverhoging af te zien. De gevolgen van een conjuncturele opleving of inzinking dient men niet te la-

ten doorwerken in belastingdruk of uitgavenpeil. Deze dienen te worden opgevangen in een aanvaarde endogene mutatie van het financieringstekort.

Aldus dient de grondslag te worden gelegd voor het in een nieuwe kabinetsperiode te voeren financiële beleid. Dat moet ook leiden tot een relativering van de gegroeide praktijk met betrekking tot de meerjarenramingen. Voorkomen moet worden dat afwijkingen van reeds bestaande, zich over een langere periode uitstrekkende wensprogramma's als bezuinigingen worden gezien. Te veel willen ministers met hun meerjarenramingen en daarop gebaseerde beleidsnota's over hun politieke graf heen regeren, en dat is onjuist. Het beleid voor de komende jaren moet gebaseerd worden op de realiteit, dat wil zeggen op het uitgavenpeil van de verstreken kabinetsperiode en het moet verder worden ingebed in de mogelijkheden zoals hiervoor werden aangegeven.

Een aldus genormeerd begrotingsbeleid vereist ook een strikte scheiding tussen de overheidsfinanciën (en dan met name de rijksfinanciën) enerzijds en de uit premies gefinancierde sociale verzekeringen anderzijds. Zij vormen weliswaar tezamen de totale collectieve sector, en de belasting- en premiedruk vormen samen de totale lastendruk, maar voor het juiste zicht op de rijksfinanciën is een strikte scheiding onontbeerlijk. De noodzaak tot verlaging van de totale premiedruk voorzover voortvloeiend uit de sociale wetgeving blijft zeer belangrijk, maar een verlichting moet ten goede komen aan degenen die premie betalen, dus de sociale partners, en aan het rijk slechts indien en voorzover de sociale fondsen mede worden gevoed door rijksbijdragen. Op deze gedachte is wel de kritiek geuit dat aldus de uit premies gefinancierde sociale lasten niet genormeerd zouden zijn. Dat nu is een misvatting. De gecombineerde premiedruk van deze sociale voorzieningen is te hoog als deel van de totale collectieve lastendruk. Een beperking van de premiedruk is slechts mogelijk als dat uitgavenpeil kan worden beperkt, en wij weten intussen hoe moeilijk dat is. Maar indien en voorzover dat wel slaagt, moet de premiedruk omlaag en moet men niet concluderen dat er dus meer ruimte is voor rijksuitgaven.

## Afzonderlijke kapitaaldienst ongewenst

In het voorgaande werd bij de normering van het financieringstekort geen gewag gemaakt van een splitsing van de rijksbegroting in een kapitaaldienst en een gewone dienst en evenmin van een daarmee samenhangende relatering van het financieringstekort aan specifieke uitgavencategorieën, veelal vagelijk geïndiceerd als 'investeringen'.

Inderdaad, want deze begrippen dragen niets bij aan de oplossing van de onderhavige problemen. Wanneer het financieringstekort zich zo heeft ontwikkeld dat een aanvaardbare verhouding tussen staatsschuld en nationaal inkomen is bereikt, is het niet zinvol om dit financieringstekort verder te reduceren omdat het zou uitgaan boven het niveau van de 'investeringsuitgaven'. Als - omgekeerd - de investeringsuitgaven zouden uitgaan boven bedoelde omvang van het financieringstekort, dan zou dit tekort toch niet dienovereenkomstig mogen worden verhoogd, omdat daardoor de schuldquote weer zou oplopen. Om in de terminologie van de voorstanders van dit af te wijzen systeem te blijven, dit manco zou dan uit een overschot van de gewone dienst moeten worden gedekt.

Natuurlijk kan het geen kwaad als men in een zogenaamde staatsbalans cijfers vindt omtrent het (aldusgenoemde) 'staatsvermogen', maar een waarlijk beleids criterium kan daaraan niet worden ontleend. De parallel met de boekhouding van een onderneming gaat reeds daarom niet op, omdat de staatshuishouding geen verlies- en winstrekening kent. Zij is met andere woorden macro-economisch en niet bedrijfseconomisch van aard. Discussies over het staatsvermogen hebben trouwens in het verleden alleen maar tot verwarring geleid.<sup>4</sup>

Aan deze uiteenzetting over zin en onzin van een binding van leningfinanciering aan de aard van de uitgaven kunnen nog enkele opmerkingen worden toegevoegd.

4 Wie zich daarover wil oriënteren, doet goed nog eens na te lezen wat in de jaren vijftig en zestig in de Kamers daarover te berde werd gebracht in discussies tussen de opeenvolgende ministers van Financiën en vooral de financiële woordvoerders van de toenmalige KVP.

In de discussies over de verkoop van PTT-aandelen uit staatsbezit wordt soms gezegd dat men de indeling in kapitaaldienst en gewone dienst nodig heeft om te voorkomen dat dergelijke inkomsten voor normale budgetuitgaven worden gebruikt en om te bevorderen dat zij slechts voor investeringen worden aangewend. Dit nu getuigt van een onjuiste voorstelling van zaken. Opbrengst van aandelen uit staatsbezit creëert geen ruimte voor uitgaven, maar is een financieringsmiddel, geheel op één lijn staande met het uitgeven van staatsleningen. Bij het uitschrijven van zulke leningen creëert men rentelasten, bij het verkopen van aandelen derft men de dividenden. Het denken in termen van kapitaaldienst en gewone dienst is niet verhelderend maar misleidend.

#### Fondsvorming eveneens ongewenst

In dit verband dient ook aandacht te worden gevraagd voor de toenemende aandrang tot fondsvorming naast de normale begrotingsstructuur. Gasbatenfonds, mobiliteitsfonds, groen fonds en wellicht nog andere vernuftige uitvindingen op dit terrein zijn in wezen een doorbreking van de integrale afweging die de minister van Financiën moet maken met betrekking tot de dringendheid van de uitgaven en de daarvoor nodige dekkingsmiddelen. Dit soort fondsvorming is in strijd met de eenheid van het financiële beleid en behoort daarom door de minister van Financiën krachtdadig te worden afgewezen. Weliswaar zijn de genoemde fondsen nogal verschillend van aard. Hier en daar zijn misschien wel enkele argumenten aan te voeren ten gunste van het een of andere fonds, maar het totale concept deugt niet.

Zo gingen er recentelijk stemmen op om de opbrengst van verkochte PTT-aandelen in het aardgasbatenfonds te storten, ja zelfs de extra winsten van De Nederlandsche Bank uit hoofde van haar goudverkoop zouden aldaar kunnen worden gestald. Dergelijke heterogene optelsommen wijzen op zichzelf reeds op een niet-heldere denkwijze.

Bij de discussie over kapitaaldienst en gewone dienst moet overigens nog worden gewezen op de rekbaarheid van het investeringsbegrip. Men zal versteld staan over de extensieve

interpretatie die het begrip investeringen zou ondergaan indien men zou aannemen dat uitgaven, mits zij als investeringen worden gekwalificeerd, uit leningen zouden mogen worden gefinancierd. Ik wees reeds op de afschrijvingsproblemen die kunnen optreden wanneer men daar de gewone dienst mee belast. Manipulatie daarvan is uitnodigend van aard.

### Critici over het structurele begrotingsbeleid

Het lijkt mij goed om ter afsluiting van dit hoofdstuk enige aandacht te besteden aan de kritiek die men kan hebben op de in het voorgaande uiteengezette structurele begrotingspolitiek.

Professor Lieftinck geeft er in zijn memoires<sup>5</sup> blijk van dat hij van zulke methoden eigenlijk niets moet hebben. Een paar van zijn duidelijke uitspraken mogen hier volgen. Na enkele opmerkingen over de onzekerheden van de trendmatige schatting van de economische groei komt de frontale aanval:

‘Ik heb bezwaar tegen automatismen in het landsbestuur. Besturen, het opzetten van een begroting en dergelijke, dat is een art, een kunst. Dat betekent dat je telkens weer opnieuw tot keuzes moet komen, afwegingen moet maken, moet waken over de samenhang in het beleid. Bepaalde technieken kunnen daarbij helpen, maar niet meer dan dat. Als je denkt dat het kunde of een kunstje is, dan ben je verkeerd bezig. Je kunt niet automatisch op de gewenste uitkomst komen. Het is iedere keer weer een worsteling en als die ontbreekt is er wat mis.’ (blz. 228)

En dan vervolgens:

‘In het begin was het allemaal nog niet zo duidelijk. Zijlstra begon zijn begrotingsbeleid op een heel behoorlijke basis voor wat betreft de staatsschuld. Die had toen nog lang niet het onaanvaardbare niveau van de jaren tachtig bereikt. Gedurende zijn bewind hebben zich nooit ernstige

<sup>5</sup> Pieter Lieftinck, 1902-1989, Herinneringen opgetekend door A. Bakker en M.M.P. van Lent, Utrecht/Antwerpen, 1989.

schokken voorgedaan. Hij deed het niet slecht als minister, maar hij heeft wel de basis gelegd voor latere problemen. Hij bedoelde het natuurlijk niet zo, maar hij heeft de mensen vertrouwd gemaakt met tekorten. Zijn theorie werd absolute waarheid. Je hoefde jezelf niet meer iedere keer af te vragen of een tekort wel wenselijk was en waarom, waarvoor het geld gebruikt werd en dergelijke. Nee, een tekort was verantwoord. Zo simpel lag dat. Waar het geld in ging zitten was een punt waar steeds minder bij stilgegaan werd en waar we ons pas de laatste jaren weer mee bezig zijn gaan houden. Zijlstra legde mede de basis voor een verslapping van de discipline.' (blz. 230)

Ik meen puur feitelijk te mogen constateren dat de discipline niet is verzwakt door de *invoering* van dit beleid, maar door het *loslaten* ervan. Verder is het een misvatting te menen dat de minister van Financiën in mijn tijd passief afwachtte hoe het gevecht over de ruimte afliep. In de nota die rond februari placht te verschijnen, gaf de minister aan hoe naar zijn mening de ruimte zou moeten worden verdeeld. In de daarna opbloeiende discussies zowel in het bilaterale overleg als in de ministerraad moest de minister van Financiën dikwijls tot in onderdelen ingaan op de beleidsvoornemens van zijn collega's. Hij moest, steunend op de voorbereidende arbeid van zijn ambtenaren, met kennis van zaken deze gevechten ingaan.

Het grote verschil met de vroegere situatie was dat de frontvorming van de collega's tegen de minister van Financiën principieel was doorbroken.

Intussen besef ik dat het debat over algemene regels versus ad hoc ingrijpen (in de literatuur bekend als de tegenstelling tussen rules versus discretion) een belangrijke zaak betreft. Het speelt bijvoorbeeld ook een belangrijke rol op het terrein van de monetaire politiek. Algemene uitspraken over allerlei beleidsterreinen met betrekking tot dit probleem acht ik niet mogelijk. Algemene regels, structurele normering, geven bestendigheid en stabiliteit, maar kunnen ook tot dogmatisme en verstarring leiden. Ad hoc ingrijpen geeft soepelheid en



wendbaarheid, maar kan ook leiden tot onvoorspelbaarheid en daardoor tot destabilisatie. Ik ben van mening dat voor het terrein van het financiële beleid (evenals voor het monetaire beleid) de structurele normering de voorkeur verdient boven een permanent van-geval-tot-geval beleid (ook wel aangeduid met 'ad hoc-ery').

### Depolitisering?

De hiervoor weergegeven kritiek komt ook in een andere, verwante vorm naar voren. Het hiervoor uiteengezette beleid zou leiden tot *depolitisering*: het zou het zwaartepunt van de besluitvorming doen verschuiven van politiek naar technocratie. Ook dat is een misvatting.

Het is aan de politiek of zij wil instemmen met de voorgenomen structurele normering van de overheidsfinanciën en de daarmee samenhangende discipline. Ik zou deze kritiek willen ombuigen en aldus in haar tegendeel doen verkeren. Het is voor een klein land als Nederland door zijn afhankelijkheid van de grote buitenwereld en de daaruit voortvloeiende 'smalle marges' voor het beleid, nodig om daar waar mogelijk consensus te bereiken tussen de grote politieke partijen. Er blijft altijd genoeg over om een stevige politieke strijd te kunnen voeren. Het structurele begrotingsbeleid biedt de mogelijkheid om tot een consensus te komen over een houdbaar kader voor dat beleid, waarbij overigens in de uitwerking voldoende flexibiliteit schuilt om belangrijke politieke accenten aan te brengen.

Schuilt hierin niet toch een nostalgische hunkering naar het zo geprezen en verguisde harmoniemodel? Misschien. Maar de opvolger van dat harmoniemodel, het conflictmodel, heeft voor een respectabel aantal rampen gezorgd die de wens deden ontstaan naar iets wat misschien minder harmonie, maar zeker minder conflict zou opleveren. Zo werd het consensusmodel geboren. Het structurele begrotingsbeleid zou een steunpilaar voor een consensusmodel kunnen zijn op dat zo gewichtige terrein van de overheidsfinanciën.

Aldus zou teruggekeerd kunnen worden naar de wezenlijke

kenmerken van het vroegere structurele begrotingsbeleid. In het rapport van de Studiegroep wordt een onderscheid gemaakt tussen een structureel begrotingsbeleid en een trendmatig begrotingsbeleid. Destijds plachten wij die begrippen wat losjesweg door elkaar te gebruiken. Maar ik heb er geen enkel bezwaar tegen om nu te spreken van een trendmatig beleid waarbij het structurele doel niet meer is het afstemmen van het financieringstekort op een structureel spaaroverschot in de particuliere sector, maar het omlaagbrengen en houden van dat tekort op een zodanige wijze dat de staatsschuld in verhouding tot het nationale inkomen niet meer die loodzware last legt op de rijksbegroting zoals dat thans het geval is.

De staat moet haar manoeuvreerbaarheid terugkrijgen om de taken die zij moet vervullen op een doeltreffende wijze ter hand te kunnen nemen. De rijksbegroting mag niet blijven wat zij thans ondanks de indrukwekkende reparatie-arbeid gedurende de laatste ruim tien jaar helaas nog steeds is: een waggelende reus op lemen voeten.

## Conclusie

Hoe zou de praktische toepassing ten behoeve van de kabinetsformatie in 1994 eruit kunnen (en wat mij betreft eruit moeten) zien? Het gaat om drie hoofdzaken:

1. Uitgangspunt voor de te verwachten economische groei: ex ante 0%.
2. De rijksuitgaven dienen - in reële zin - als gelijkblijvend te worden geprogrammeerd. Voorzover nodig dient de basis te worden gezuiverd van oneigenlijke elementen.
3. Indien en voorzover de groei allengs blijkt mee te vallen, kunnen de vruchten daarvan worden aangewend voor:
  - a) reductie van het financieringstekort,
  - b) meer uitgaven,
  - c) belastingverlaging.

De tekortreductie behoort daarbij prioriteit te hebben.

### 3. De les van de jaren zeventig<sup>6</sup> Mr. F.H.J.J. Andriessen

In dit hoofdstuk wordt - aan de hand van praktijkervaringen uit de jaren zeventig - nagegaan of een terugkeer naar het 'oude' structurele begrotingsbeleid wenselijk is. Vanuit een schets van de sociaal-economische omgeving wordt nader ingegaan op de beleidspraktijk van de individuele kabinetten en ministers van Financiën. Op basis daarvan worden lessen uit de jaren zeventig getrokken die tot besluit van dit artikel leiden tot een ontkennend antwoord op de vraag of het structurele begrotingsbeleid in zijn oude vorm weer geïntroduceerd zou moeten worden.

#### **3.1 Sociaal-economische achtergronden**

Ten opzichte van de jaren zestig, gekenmerkt door een gestage groei van de economie (gemiddeld 5% per jaar) en de werkgelegenheid (gemiddeld 1% per jaar), betekenen de jaren zeventig een omslagperiode. Na de eerste olieschok van 1973 vertraagt de groei aanzienlijk, en de conjuncturele opleving in 1976 - grotendeels komend vanuit de vraagzijde van de economie, aangezwengeld door een sterk expansief begrotingsbeleid - blijkt zeer kortstondig te zijn.

De investeringen dalen scherp na het begin van de jaren zeventig. Hierdoor valt een belangrijke aandrijving weg van het vliegwiel van de economie, dat in de jaren vijftig en zestig in gang is gezet. Mede onder invloed van de beide oliecrises

6 De auteur dankt drs. R.P. Zevenbergen van het ministerie van Financiën voor de totstandkoming van dit artikel. Voorts is veel dank verschuldigd aan drs. M. Verhoeven (Katholieke Universiteit Brabant) en dr. R.H.J.M. Gradus (ministerie van Financiën) voor hun waardevolle bijdragen.

komt het uiteindelijk aan het begin van de jaren tachtig tot stilstand in een ernstige recessie, die tot 1984 zal duren. Deze ongunstige ontwikkelingen missen hun uitwerking op de werkgelegenheid en werkloosheid niet. De werkgelegenheids-groei stagneert en is in een groot deel van de jaren zeventig zelfs negatief. De werkloosheid loopt dan ook snel op van krap 2% van de beroepsbevolking in 1970 tot meer dan 7% in 1980 (zie tabel 1).

Tabel 1: *Economische kerngegevens 1970 - 1980*

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
	mutaties t.o.v. voorafgaand jaar in %										
NNI (reëel)	5,1	3,5	4,8	5,2	0,7	-1,0	5,5	2,5	1,9	0,9	-0,5
Prijspeil											
part. cons.	4,4	7,9	8,3	8,5	9,5	10,1	9,0	6,1	4,5	4,3	6,9
Werkgelegenheid											
(incl. zelfst.)	1,1	0,1	-1,4	-0,1	-0,1	-1,1	-0,5	-0,2	0,5	1,2	0,6
Investerings vaste activa											
- bedrijven	9,0	0,5	-0,4	7,4	-4,1	-6,9	-2,7	14,6	3,8	-0,9	-1,6
- overheid	2,1	5,5	-9,3	-8,8	-3,5	7,5	11,5	4,9	5,5	6,3	2,0
	niveaus										
Werkloosheid											
- 1.000 personen	69	91	145	151	181	260	278	271	273	281	325
- % afh. ber. bev.	1,7	2,2	3,5	3,6	4,3	6,1	6,5	6,3	6,3	6,3	7,2
Arbeidsinkomensquote											
(bedrijven)	76,0	78,1	77,1	77,3	78,8	81,5	77,9	78,5	78,2	79,2	79,5
Saldo lopende rekening											
(% NNI)	-1,5	-0,4	3,1	4,1	3,4	2,7	3,2	0,9	-1,0	-1,4	-1,6
gas-export											
(% NNI)	0,5	0,6	0,8	0,9	1,4	2,7	1,8	2,6	2,3	2,6	3,5

Bron: Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan 1988 en Centraal Bureau voor de Statistiek.

Kunnen de jaren zeventig in economisch opzicht als overgangsdecennium worden gekenschetst, ten aanzien van de maatschappelijke ontwikkelingen is dat minder het geval. De

in de jaren zestig ingezette opbouw van de verzorgingsstaat en democratisering van de maatschappij wordt voortgezet. De overtuiging dat de overheid de sociaal-economische ontwikkeling in al haar facetten kan besturen blijft diep geworteld. Van de overheid wordt dan ook beleid op velerlei terrein gevraagd. De steeds mondiger wordende burger stelt zich bij overheidsingrijpen wel nadrukkelijker de vraag wat daarbij zijn individuele belang is, en overheidsgezag wordt dan ook minder vanzelfsprekend aanvaard.

De greep van de overheid op de sociaal-economische ontwikkeling neemt in de jaren zeventig zichtbaar af. Dit blijkt duidelijk wanneer men de vijf bekende doelstellingen van de economische politiek beschouwt: een redelijke economische groei, volledige werkgelegenheid, rechtvaardige welvaartsverdeling, stabiel prijsniveau en een evenwichtige externe positie. Deze doelstellingen worden in steeds mindere mate gerealiseerd. De groei van de economie en de werkgelegenheid stagneert, en de werkloosheid stijgt fors. De inflatie loopt sterk op tot in de dubbele cijfers (1975) en ook de externe positie verslechtert, waarbij kan worden aangetekend dat deze voor een belangrijk deel in gunstige zin werd beïnvloed door een aanzienlijke toename van de aardgasexport.

Zo ontstaat een toenemende spanning tussen enerzijds de sociaal-economische ambities van de overheid en de wensen van met name georganiseerde belangen ten aanzien van overheidsregulering, en anderzijds de daadwerkelijke greep op de ontwikkelingen. Deze spanning is een belangrijke determinant van het gevoerde begrotingsbeleid in de jaren zeventig.

### **3.2 De praktijk van het begrotingsbeleid**

Het begrotingsbeleid in de jaren zeventig stond in het teken van het *structurele* begrotingsbeleid, dat sinds 1961 werd gehanteerd. De doelstelling daarvan was - wij zagen dat al in het voorgaande hoofdstuk - een begrotingsbeleid te voeren dat optimaal bijdraagt aan een evenwichtige economische

ontwikkeling op middellange termijn. Dit hield in dat het begrotingstekort werd afgestemd op een structureel bestedings-evenwicht in de binnenlandse economie, rekening houdend met het gewenste saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans met het oog op te verstrekken ontwikkelingshulp.

In de praktijk werd een structurele begrotingsruimte bepaald die een afwegingskader bood voor uitgavenverhogingen of lastenreductie. De begrotingsruimte werd berekend door de trendmatige groei van de belastingontvangsten te vermeerderen met die van de niet-belastingmiddelen. De trendmatige groei van de belastingontvangsten resulteert door de geraamde trendmatige economische groei te vermenigvuldigen met de trendmatige progressiefactor.<sup>7</sup> Uitgaande van de belastingontvangsten in een conjunctureel neutraal basisjaar<sup>8</sup> kon de structurele of trendmatige begrotingsruimte in guldens worden afgeleid. Tot 1975 gold ten aanzien van de begrotingsruimte een onderscheid tussen een reëel en een nominaal deel.

#### Witteveen, Nelissen en Duisenberg

Tijdens het kabinet-De Jong, met Witteveen als minister van Financiën, werd de structurele begrotingsruimte berekend met een trendmatige economische groei van 4,8%, die consistent was met de gemiddelde groei in de jaren zestig (5% per jaar). De progressiefactor werd voorzichtigheidshalve enigszins neerwaarts bijgesteld (van 1,33 naar 1,25). Beide ramingen impliceren een trendmatige jaarlijkse groei van de belastingopbrengsten van 6%. Hierbij werd 1968 als basisjaar genomen. Onder Witteveen hebben per saldo geen grote over-

7 De progressiefactor geeft de mate aan waarin de belastingontvangsten groeien ten opzichte van de groei van het nationaal inkomen.

8 Bij de aanvang van het structurele begrotingsbeleid aan het begin van de jaren zestig werd inderdaad een conjunctureel neutraal basisjaar gezocht. Later is het conjunctuur-neutrale aspect van het basisjaar (de selectie daarvan is overigens niet geheel waarde vrij) op de achtergrond geraakt en diende het eerste kabinetsjaar en nog later het voorgaande begrotingsjaar als basis.

schrijdingen van de begrotingsruimte plaatsgevonden. Wel zijn diverse verruimende maatregelen genomen. Zo zijn de voor de begrotingsruimte niet-relevante uitgaven regelmatig met een aantal posten uitgebreid.<sup>9</sup> Daarnaast werd de tijdelijke meeropbrengst van de omzetting van de omzetbelasting in de BTW ingezet voor uitgavenverhogingen. De grootste budgettaire expansie betrof de vergroting van de begrotingsruimte door de introductie van de zogeheten nominale progressiekop, in de Miljoenennota 1970 omschreven als 'de extra belastingopbrengsten ten gevolge van de gecombineerde werking van louter nominale inkomensstijging en progressie'.<sup>10</sup>

Hoewel ik er toentertijd nog wat verder van af stond, heb ik de indruk overgehouden dat Witteveen in het kabinet niet altijd even sterk weerstand bood tegen uitgavenverhogingen.

In het kabinet-Biesheuvel was Nelissen minister van Financiën. In zijn eerste Miljoenennota werd - net als door het vorige kabinet - de structurele begrotingsruimte berekend met een economische groei van 4,8% en een progressiefactor van 1,25, resulterend in een jaarlijkse groei van de belastingontvangsten van eveneens 6%; het basisjaar werd 1971. Een aantal onder voorgaande kabinetten niet-relevant verklaarde uitgavenposten werd weer tot de relevante uitgaven gerekend.<sup>11</sup>

In de Miljoenennota 1972 uitte Nelissen twijfels over de berekende begrotingsruimte, in het bijzonder over de hoogte van de progressiefactor en de omvang van de ruimte in relatie tot het daaruit voortvloeiende kapitaalmarktberoep. Dit kapitaalmarktberoep werd 'beslist te groot (...) geacht'.<sup>12</sup>

In de Miljoenennota 1973 - waarop de eerste drie rapporten

9 Zo werd de reservepost in verband met conjuncturele werkloosheidsuitgaven niet relevant verklaard met het oog op 'de mogelijkheid om in de uitgavenbegroting een automatisch werkend anti-cyclisch element in te bouwen' (Miljoenennota 1968, pg. 17-18).

10 Miljoenennota 1970, pg. 27.

11 Het betrof hier de investeringen op grond van de Wet Voortgezet Onderwijs, de uitgaven die samenhangen met de tijdelijke meeropbrengst van de omzetting van de omzetbelasting in de BTW (onder Witteveen niet relevant verklaard) en een verschuiving van uitgaven van het Gemeentefonds naar de rijksbegroting.

12 Miljoenennota 1972, pg. 95.

van de Studiegroep Begrotingsruimte van duidelijke invloed zijn geweest - werd zowel de trendmatige groei als de progressiefactor neerwaarts bijgesteld naar 4,2%, respectievelijk 1,16. Op basis daarvan werd de groei van de belastingontvangsten gesteld op 5%. Deze raming bevond zich aan de bovengrens van de in het eerste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte aangegeven marges.<sup>13</sup> Dit werd beargumenteed met de te verwachten gunstige invloed op de progressiefactor van maatregelen ten aanzien van de belastinginning.<sup>14</sup>

Nelissen was naar mijn waarneming weinig tot expansief begrotingsbeleid geneigd. Hij heeft nauwelijks maatregelen getroffen die tot een vergroting van de structurele begrotingsruimte leidden, en toonde zich kritisch ten aanzien van de kwantitatieve uitgangspunten en methodiek van het structurele begrotingsbeleid, dat overigens onder zijn bewind niet is verlaten.

Het kabinet-Biesheuvel werd opgevolgd door het kabinet Den Uyl, met Duisenberg als minister van Financiën. De trendmatige groei van de belastingmiddelen van 5% uit 1973 was ook het uitgangspunt voor dit kabinet. In 1975 werd onder invloed van de ongunstiger economische omstandigheden deze trendmatige groei verlaagd tot 4,35%. Daar tegenover stond echter een vergroting van de begrotingsruimte door aanpassingen in de systematiek van het structurele begrotingsbeleid.

In de eerste plaats werd overgestapt op een in procenten van het nationaal inkomen constante begrotingsruimte.<sup>15</sup> De tot dan toe gehanteerde systematiek impliceerde een in be-

13 In het eerste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, *Kwantitatieve uitgangspunten voor het trendmatige begrotingsbeleid in de komende jaren* (maart 1972), wordt een minimum van 4,26% en een maximum van 4,87% aangegeven.

14 Miljoenennota 1973, pg. 28-29.

15 Miljoenennota 1974, pg. 25. Dit gebeurde op advies van de Studiegroep Begrotingsruimte in het vierde rapport (juli 1973). De Studiegroep verbond daar overigens wel een 'duurzaam en effectief anti-inflatiebeleid' aan (pg. 81). Zoals uit tabel 1 blijkt is van een dergelijk beleid geen sprake geweest.



dragen constante begrotingsruimte.<sup>16</sup> De stijging van de begrotingsruimte (voor 1975 destijds geraamd op 650 miljoen gulden) werd aldus voor een deel endogeen en min of meer op de automatische piloot gezet.

In de tweede plaats werd de totale ruimte berekend; het onderscheid tussen de nominale en reële begrotingsruimte kwam daarmee te vervallen. De Miljoenennota 1975 becijferde het effect op een 1,3 miljard gulden grotere begrotingsruimte.

Tenslotte werd de begrotingsruimte met 1,5 miljard gulden uitgebreid onder verwijzing naar 'de toeneming van het structurele betalingsbalanssaldo'.<sup>17</sup> Door de aanzienlijke toename van de baten van aardgasexport bood dit de mogelijkheid tot een forse budgettaire verruiming. Het gevolg daarvan was dat inkomsten in de vermogenssfeer (aardgasvoorraad) werden gebruikt voor merendeels uitgaven in de lopende sfeer. Dit betekent intering op het nationaal vermogen. Gevoegd bij andere sterk expansieve elementen in het begrotingsbeleid - zoals het permanent verklaren van als tijdelijk bedoelde lastenverlichting<sup>18</sup> die buiten de begrotingsnorm viel, het rekenen op zogeheten 'inverdien-effecten' van het beleid<sup>19</sup> en het overschrijden van de begrotingsnorm - is het niet onbegrijpelijk dat het kabinet- Den Uyl potverteren is verweten.

## Bestek '81

Het laatste kabinet in de jaren zeventig is dat van Van Agt, waarin ik minister van Financiën was. Het begrotingsbeleid van dit kabinet kan het beste gekenschetst worden als een overgang van het structurele begrotingsbeleid naar een beleid gericht op de normering van het feitelijke financieringstekort.

De hoofdlijnen van het voorgenomen financieel- en sociaal-economisch beleid zijn neergelegd in Bestek '81.<sup>20</sup> De daarin

<sup>16</sup> Zie ook de uiteenzetting aan het begin van deze paragraaf.

<sup>17</sup> Miljoenennota 1975, pg. 30.

<sup>18</sup> Miljoenennota 1977, pg.38.

<sup>19</sup> Miljoenennota 1976, pg. 37, 38; Miljoenennota 1977, pg 50, 51.

<sup>20</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 1977-1978, 15 081, nr. 1-2.

opgenomen beleidsprioriteiten zijn nog steeds actueel: beheersing van het financieringstekort, een gericht arbeidsmarktbeleid om de sterk oplopende werkloosheid aan te pakken, en versterking van de economische structuur tegen de achtergrond van de onder druk staande bedrijfsinvesteringen en rendementen.

In Bestek '81 werd - in navolging van het zesde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte<sup>21</sup> - het structureel aanvaardbare financieringstekort van het rijk gesteld op 2,5 á 3% van het nationaal inkomen.<sup>22</sup> Omdat het werkelijke tekort - voor 1979 destijds geraamd op ca 6% - daar bovenuit ging, was een overgangperiode noodzakelijk. De systematiek van het 'oude' structurele begrotingsbeleid werd verlaten, met de bedoeling om dit weer in ere te herstellen als het aanvaardbare tekortniveau zou zijn bereikt. Voor de periode 1978-1981 is derhalve geen begrotingsruimte in de zin van het structurele begrotingsbeleid berekend.

Bestek '81 bevatte een ombuigingspakket van 10 miljard gulden, waarvan 3 miljard was bestemd om de collectieve lastendruk te beheersen. Twee derden van dit ombuigingspakket (6,7 miljard) werden gealloceerd bij de sociale zekerheid en de inkomens van overheidspersoneel. Hieruit spreekt duidelijk het toentertijd reeds aanwezige besef dat het met de uitgaven in de sociale zekerheid de verkeerde kant op ging. De resterende 3,3 miljard kwam ten laste van de rijksbegroting.

Bestek '81 is mijns inziens de eerste serieuze poging geweest om weer greep te krijgen op de ontsporende overheidsfinanciën. Een eerste poging is meestal de moeilijkste en heeft dan ook niet altijd volledig succes. Wel is een duidelijke trendbreuk gerealiseerd met een begrotingsbeleid dat steeds minder voldeed aan de doelstellingen.

Bij een eerste ombuigingsoperatie van een omvang als

21 Zesde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, *Nadere onderbouwing van het aanvaardbare structurele begrotingstekort*, Bijlage II bij Bestek '81.

22 Dit is afgeleid uit een aanvaardbaar tekort van de *totale* overheid van 4% á 5% van het nationaal inkomen en een tekort van de lagere overheden en sociale fondsen van 1,5%.

Bestek '81 is de positie van de minister van Financiën geen gemakkelijke. De steun vanuit het parlement en van de minister-president zijn dan onmisbaar. De minister-president heeft mij - zeker in de eerste jaren van het kabinet - gesteund, maar de uitvoering van het Bestek heeft niet altijd de volle steun van beide regeringsfracties gekregen. Uiteindelijk bleek ook het kabinet nog niet geheel rijp voor het aanvaarden van de consequenties van een ingrijpende sanering van de overheidsfinanciën. Toen in 1980 het financieringstekort boven de 6% van het nationaal inkomen dreigde uit te komen, heb ik daar de grens getrokken. De doelstelling van een structureel aanvaardbaar begrotingstekort van hooguit 3% kwam immers wel erg ver weg te liggen. Een additioneel omhuigingsvoorstel van 4,5 miljard gulden dat ik aan de ministerraad voorlegde, werd te omvangrijk geacht. Men wilde niet verder gaan dan 2,5 miljard. Dat kwam niet overeen met mijn uiterste grens voor het financieringstekort. Ik heb daar de consequenties uit getrokken en in februari 1980 mijn ontslag aangeboden.

### 3.3 Lessen uit de jaren zeventig

#### Uitgaven en lastendruk

Zoals blijkt uit tabel 2 zijn de collectieve uitgaven tussen 1970 en 1980 sterk gestegen, met ruim 15%-punt van het nationaal inkomen. Bij een afnemende invloed op de sociaal-economische ontwikkelingen moet de overheid steeds meer middelen inzetten om haar ambities te realiseren. Daarnaast vindt de toegenomen omvang van de collectieve sector een oorzaak in de toenemende vraag van georganiseerde belangen om overheidsbeleid. De kosten daarvan - vaak in de vorm van subsidie-uitgaven - worden omgeslagen over de veel grotere, heterogenere en anoniemere groep belastingplichtigen.

De maatschappelijke ambities waren vooral gericht op de herverdeling van welvaart en zijn concreet zichtbaar in de verdere uitbouw van de verzorgingsstaat met - ook in interna-

Tabel 2: *budgettaire kerngegevens 1970-1980*

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
FT-rijk (% NNI)	1,2	1,3	0,1	-0,3	0,7	3,3	4,0	3,4	3,8	5,6	5,7
Staatsschuld (% NNI)	29,6	28,1	25,8	23,8	22,4	23,4	24,0	24,6	26,9	29,5	32,8
Coll. uitgaven w.v.	49,0	51,3	52,4	52,3	54,3	60,7	59,9	60,0	62,5	65,0	66,9
- rijk	30,5	31,8	31,1	31,4	32,6	37,2	37,6	37,4	40,3	42,1	43,0
- soc. zekerh.	15,7	16,8	17,6	17,8	18,9	20,9	20,8	21,4	22,5	23,4	24,2
- opl	20,0	21,0	21,6	21,4	22,0	24,1	24,0	23,8	23,6	24,4	24,6
Collectieve lasten w.v.	41,0	43,4	44,4	45,8	46,5	47,9	49,2	49,9	50,8	51,5	52,6
- belastingen	25,8	27,2	28,0	28,0	27,7	28,9	28,7	29,4	30,2	30,3	30,6
- soc. premies	15,0	15,9	16,1	17,4	18,4	19,3	18,8	18,7	19,1	19,7	20,2
- overig	0,2	0,3	0,3	0,4	0,6	1,3	1,7	1,6	1,5	1,5	1,8

tionaal perspectief - royale arrangementen.<sup>23</sup> Het gevolg is een omvangrijke herverdeling van inkomens via de collectieve sector, hoofdzakelijk door het stelsel van sociale zekerheid, de fiscaliteit en ook subsidiëring in met name de volkshuisvesting. Dit sterke accent op herverdeling heeft ook zijn weerslag op de samenstelling van de collectieve uitgaven. Ter Rele en Heeres<sup>24</sup> laten zien dat de stijging van de uitgaven met een distributief karakter de totale stijging van de collectieve uitgavenquote bepaald hebben. Ook de indeling van uitgaven in economische categorieën (grafiek 1)<sup>25</sup> toont aan dat de inkomensoverdrachten een toenemend en - zowel in historisch als internationaal opzicht - onevenwichtig beslag zijn gaan leggen op de collectieve uitgaven. In de context van het integrerende Europa moet dit niet onderschat worden, omdat

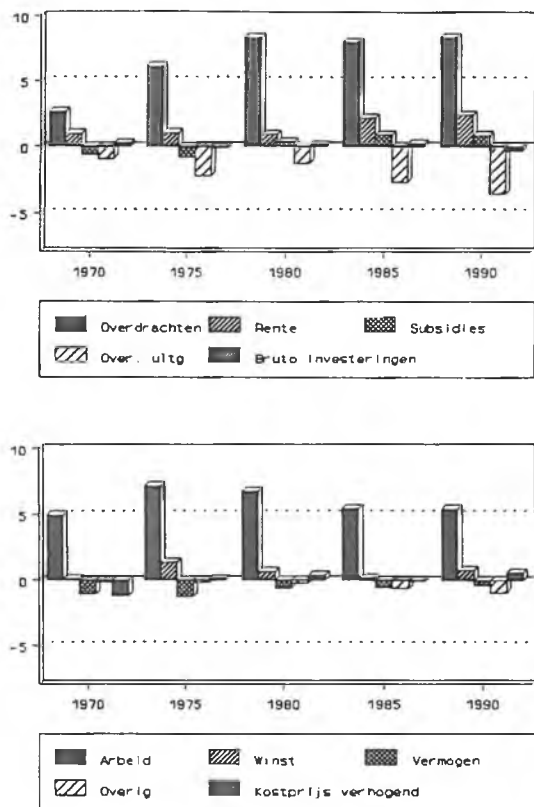
23 Zie ook: D.M. Sluimers, *Samenstelling van de collectieve uitgaven*, in J.J.M. Kremers (red.), *Inspelen op Europa: uitdagingen voor het financieel-economisch beleid van Nederland*, Schoonhoven 1993 (pg. 66-70).

24 H.J.M. ter Rele en H.J. Heeres, *De collectieve uitgaven in de periode 1950-1990; een onderzoek naar de componenten van de quotestijging*, interne notitie van het Centraal Planbureau die binnenkort zal verschijnen als CPB-werkdocument.

25 De in grafiek 1 bedoelde omringende EG-landen zijn Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, België en Denemarken.

de toenemende beleidsconcurrentie scherpere eisen zal stellen aan de omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven en de daarvoor aan burgers en bedrijven opgelegde collectieve lasten.

Grafiek 1: Samenstelling collectieve uitgaven (bovenpaneel) en belasting- en premiedruk (onderpaneel) in Nederland; afwijking t.o.v. gemiddelde van vijf omringende EG-landen, in % BBP

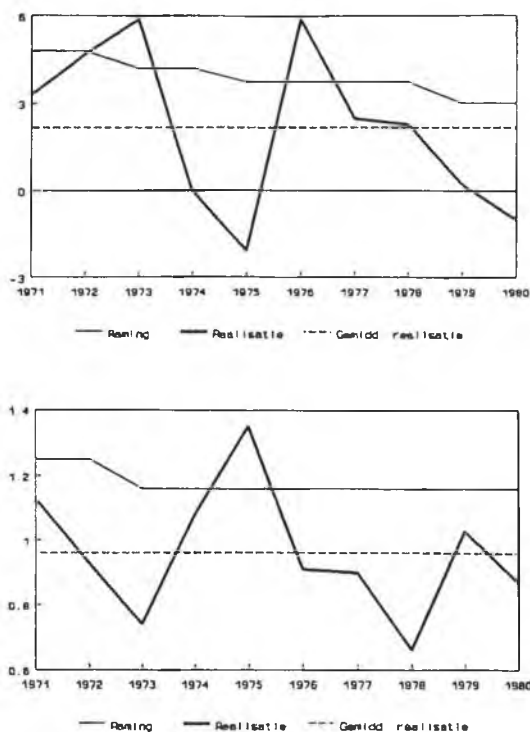


Bron: OECD Economic Outlook 53, juli 1993 en OECD Revenue Statistics of membership countries 1965-1991

Noot: de lastendruk op arbeid bevat de *totale* IB-ontvangsten, die voor een deel (zelfstandigen) op winstinkomen drukken. Uitsplitsing daarvan is niet mogelijk. Hierdoor kan enige vertekening ontstaan; deze laat het algemene beeld echter onverlet. Om grafische redenen is de druk van overige belastingen niet weergegeven.

Niet alleen de hoogte en samenstelling van de collectieve uitgaven in Nederland zijn onevenwichtig, dit geldt evenzeer de collectieve lasten. De totale lastendruk is tussen 1970 en 1980 met 12%-punt van het nationaal inkomen gestegen. De druk van belastingen en sociale premies in Nederland is hoger en drukt zwaarder op inkomen uit arbeid dan in omliggende landen (zie grafiek 1). Hier is sprake van een negatieve spiraal: de hoge lastendruk op met name arbeid en de lage arbeidsparticipatie versterken elkaar wederzijds. Daarnaast

Grafiek 2: Procentuele reële groei nationaal inkomen (bovenpaneel) en hoogte progressiefactor (onderpaneel) 1971-1980.



Bron: Berekeningen en gegevens van het ministerie van Financiën.

gaat van het stelsel van sociale zekerheid geen adequate prikkel uit tot deelname aan betaalde arbeid. Deze negatieve spiraal heeft heden ten dage nog niets aan actualiteit ingeboet.

De belangrijkste determinanten van de structurele begrotingsruimte zijn de geraamde trendmatige economische groei en de trendmatige progressiefactor van de belastingontvangsten. In grafiek 2 zijn de feitelijke en geraamde economische groei en progressiefactor weergegeven.

Zowel de trendmatige groei als de progressiefactor zijn in de jaren zeventig stelselmatig overschat. Tegenover een gemiddelde groeiraming van 3,9% stond een gemiddelde realisatie van slechts 2,2%. Ondanks een aantal neerwaartse bijstellingen is de vertraging van de reële economische groei achteraf onvoldoende onderkend. Een vergelijkbare constatering geldt ten aanzien van de progressiefactor. Nadat de raming onder minister Nelissen is verlaagd van 1,25 naar 1,16, heeft geen neerwaartse aanpassing meer plaatsgevonden. Grafiek 2 geeft aan, dat de progressiefactor daarna echter een verder dalende trend liet zien, en met een gemiddelde van 0,96% tussen 1971 en 1980 ook beduidend lager was dan geraamd.

Door de simultane overschatting van de twee belangrijkste determinanten is de in de jaren zeventig gehanteerde structurele begrotingsruimte<sup>26</sup> te groot geweest, niet in het minst naar de maatstaven van het structurele begrotingsbeleid zelf.

Behalve dat de begrotingsruimte is *overschat*, is deze ook veelvuldig *verruimd* door beleidsmatige aanpassingen. Uitgaven werden (tijdelijk) niet relevant verklaard voor het beslag op de begrotingsruimte. De berekeningsmethodiek van de begrotingsruimte is gewijzigd. Tijdelijke maatregelen met het oog op de conjuncturele ontwikkelingen kregen naderhand een structureel karakter. Aan beleidsmaatregelen werden op voorhand onzekere inderdieneffecten toegerekend. Dergelijke handelwijzen komen de discipline in het begrotingsbeleid natuurlijk niet ten goede.

26 In Bestek '81 is geen begrotingsruimte berekend.

Al met al bleek het op macro-economische theorie gestoelde structurele begrotingsbeleid uiteindelijk niet bestand tegen de werkelijkheid van maatschappelijke tendensen en politieke wensen.

### 3.4 Terug naar het structurele begrotingsbeleid?

Als reactie op het onmiskenbaar uit de hand lopen van de overheidsfinanciën in de jaren zeventig is, na bijna twintig jaar als leidende norm te hebben gefungeerd, het structurele begrotingsbeleid vervangen door de normering van het feitelijke financieringstekort.

In termen van tekortreductie is de tijdpad-benadering succesvol geweest. Van het onaanvaardbaar hoge niveau van ruim 10% van het nationaal inkomen in 1982 is het tekort teruggebracht naar een geraamde krappe 4% in dit jaar. Een belangrijk nadeel is echter dat de 'zekerheid' van een tijdpad leidt tot onzekerheid ten aanzien van het budgettaire beleid. Bovendien blijkt het tijdpad vaak dermate knellend te zijn, dat gepoogd wordt het tekort aan het einde van het jaar op schema te brengen via kunstgrepen als incidentele taakstellingen, taakstellende onderuitputting, kasschuiven en verkoop van staatsdeelnemingen. Dergelijke *window-dressing* komt de doorzichtigheid en de discipline van het beleid niet ten goede.

Het structurele begrotingsbeleid kent deze nadelen in veel mindere mate, omdat tijdelijke overschrijdingen van de structurele begrotingsruimte in principe zijn toegestaan. De ervaringen uit de jaren zeventig laten echter zien, dat beheersing van de overheidsfinanciën niet de sterkste kant is van het structurele begrotingsbeleid.

Vertrekpunt van het nadenken over het toekomstige begrotingsbeleid is de Ausgangssituatie van de overheidsfinanciën. Momenteel lijkt het financieringstekort uit de acute gevarenzone. De EMU-waarde voor het overheidstekort van 3% van het bruto binnenlands produkt (BBP) begint binnen bereik te komen, iets wat voor veel andere EG-landen nog niet het ge-



val is<sup>27</sup>. De Nederlandse staats- en overheidsschuld en de daaruit voortvloeiende rentelasten zijn echter nog te hoog<sup>28</sup>, alsook de druk van collectieve lasten.

De EMU-norm voor de schuldquote (60% BBP) wordt ruim overschreden. De onrust op de Europese valutamarkten van het afgelopen jaar heeft als belangrijke onderliggende oorzaak dat de economieën van de EG-landen nog onvoldoende geconvergeerd zijn om het zonder wisselkoersaanpassingen te kunnen stellen. Op weg naar de EMU is het dus van extra belang dat werk wordt gemaakt van het voldoen aan de convergentiecriteria. Voor Nederland impliceert dat vooral een voldoende en gestage daling van de overheidsschuldquote.

De uit de schuld voortvloeiende hoge rentelasten leggen een toenemend beslag op de collectieve uitgaven. Dit gaat ten koste van andere meer produktieve uitgaven. Bovendien leidt dit tot een groeiend deel van de begrotingsuitgaven dat niet of slechts indirect en met vertraging beïnvloedbaar is. De enige manier om deze rentelast te verminderen en te beheersen is tekortreductie respectievelijk -beheersing.

Grafiek 1 geeft duidelijk aan dat de Nederlandse lastendruk tot de hoogste in de EG behoort<sup>29</sup>. Een hoge (gemiddelde en marginale) lastendruk heeft schadelijke gevolgen voor de economische ontwikkeling, in het bijzonder de arbeidsmarkt. Dit wordt verscherpt door de toenemende internationalisering van de economie, waardoor produktiefactoren steeds mobiel worden. De druk van collectieve lasten is een belangrijk element in de keuze van de vestigingsplaats van deze produktiefactoren.

Met het oog op bovenstaande overwegingen dient het begrotingsbeleid voldoende waarborgen te bieden voor beheersing van uitgaven, lasten en tekort. Vanwege de vooral bestuurlij-

27 Zie: Europese Commissie, *European Economy*, nr. 54 (juli 1993), tabel 56, pg. 235.

28 Zie: Miljoenennota 1993, pg. 32-36.

29 Voor nuances ten aanzien van een internationale vergelijking van de lastendruk wordt verwezen naar hoofdstuk 7 van het negende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, *Naar een trendmatig begrotingsbeleid*, juli 1993.

ke nadelen van het feitelijke tekortbeleid, is een meer trendmatige oriëntatie wenselijk. In de vormgeving van het toekomstig begrotingsbeleid moet dus een evenwicht gevonden worden tussen enerzijds beheersbaarheid en anderzijds stabiliteit.

Een terugkeer naar het 'oude' structurele begrotingsbeleid heeft dan ook niet mijn voorkeur, omdat de beheersbaarheid daarin onvoldoende wordt gewaarborgd. Het systeem dat de Studiegroep Begrotingsruimte in het negende rapport<sup>10</sup> uiteenzet weet dit evenwicht veel beter te vinden. Mits de hoogte van het financieringstekort het toestaat, wordt een trendmatig begrotingsbeleid bepleit. Omdat begrensde afwijkingen (zowel positieve als negatieve!) van het trendmatige tekort zijn toegestaan, hoeft het beleid zich minder te richten op de exacte hoogte van het jaarlijkse tekort. Het is dan logisch om de uitgaven te normeren. Dit grijpt direct aan bij de beleidsprogramma's en sluit ook goed aan op de regels van het stringente begrotingsbeleid. Deze blijken in de praktijk een goed beheersinstrument te zijn.

Ten aanzien van de collectieve lasten is het een groot winstpunt dat aandacht wordt gevraagd voor de ontwikkeling van de tarieven en niet primair de macro-druk. De tarieven zijn immers van directe invloed op het gedrag van economische actoren.

Het begrotingsbeleid dient zich echter niet alleen te richten op de kwantitatieve aspecten van de budgettaire doelstellingen, maar ook op de kwalitatieve. Zoals eerder is aangegeven, leggen de inkomensoverdrachten een onevenwichtig beslag op de collectieve uitgaven, en de lastendruk op inkomen uit arbeid legt een onevenwichtig beslag op de collectieve inkomsten. Ook is gewezen op de negatieve samenhang tussen deze beide elementen en de arbeidsparticipatie.

De sleutel tot beheersing van de collectieve uitgaven en lasten ligt in het beleid ten aanzien van de sociale zekerheid.

30 Studiegroep Begrotingsruimte, negende rapport, *Naar een trendmatig begrotingsbeleid*, juli 1993, hoofdstuk 3.

Doorbreking van de negatieve spiraal 'hoge overdrachtsuitgaven -> hoge lastendruk op arbeidsinkomen -> lage arbeidsparticipatie' vereist een fundamentele herijking van het stelsel van sociale zekerheid. Door het stroomlijnen van de sociale zekerheid kan deze negatieve spiraal worden doorbroken.

### De bondgenoot van de belastingbetaler

Ten aanzien van de beheersing van de collectieve uitgaven en inkomsten is de rol en de positie van de minister van Financiën essentieel.<sup>31</sup> Hij is het belangrijkste tegenwicht tegen de financiële claims van de vakministers, die primair een deelbelang behartigen. Net als de minister-president is de minister van Financiën veel minder aan deelbelangen gebonden. De minister van Financiën kan aan de vakministers slechts goed budgettair tegenspel bieden indien hij een voldoende sterke positie heeft. De steun van de minister-president is daarbij van grote betekenis. Het zou daarom goed zijn als in het algemeen de positie van de minister-president en meer in het bijzonder die van de minister van Financiën in de ministerraad versterkt wordt. Zeker in een trendmatig begrotingsbeleid, waarin het jaarlijkse financieringstekort een minder prominente rol speelt, dient de eerstverantwoordelijke voor het tekort sterk te staan.

Een solide begrotingsbeleid vraagt om een drieslag: een meer trendmatige oriëntatie met adequate waarborgen tegen een escalerend financieringstekort, beheersing van de collectieve uitgaven en lasten, en een herschikking in de samenstelling van de overheidsuitgaven naar meer produktieve en presterende uitgaven en minder inkomensoverdrachten. De soliditeit kan vanuit institutionele invalshoek worden ondersteund door een sterkere positie van de minister-president en de minister van Financiën. Het klinkt wellicht tegenstrijdig, maar in het kabinet is de eindverantwoordelijke voor de belastingdienst de beste bondgenoot van de belastingbetaler.

31 Zie ook: J. von Hagen in European Commission, *Country Studies*, nr. 96, oktober 1992, *Budgetting procedures and fiscal performance in the European Communities*.

## 4. De ervaringen van de jaren tachtig

Dr. H.O.C.R. Ruding

### 4.1 Een terugblik

Als successen van het financieel beleid in de jaren 1982-1989 (kabinetten-Lubbers I en II) zie ik in de eerste plaats het bereiken van een ommekeer in de - tot dan langdurige - stijgingen van én het financieringstekort én de collectieve uitgavenquote én de collectieve lastendruk. Al deze drie cruciale grootheden zijn in die periode significant gedaald. Het financieringstekort van ruim 10 naar 6, de collectieve uitgaven van 71 naar 62, de collectieve lasten van 54 naar 52 (alle drie in procenten van het nationaal inkomen in 1982 resp. 1989).<sup>32</sup>

Natuurlijk had ik graag gezien dat deze dalingen nog groter waren geweest. Dat bleek echter moeilijk, niet zozeer economisch maar vooral politiek. Zoals gebruikelijk in de politiek in Nederland: vele ondersteunende verklaringen ten principale, maar ook veel 'vluchtgedrag' of slappe knieën als het er op aankomt in de praktijk. Ik had vanzelfsprekend ook graag gezien dat de staatsschuldquote na jarenlange stijging haar keerpunt zou bereiken. Dat was in de jaren '80 echter nog niet mogelijk omdat het financieringstekort, hoewel dalend, nog te hoog was. Een substantiële daling van een staatsschuldquote vindt pas plaats in een situatie van een laag financieringstekort (bijvoorbeeld 2%) en een 'normale' stijging van het nominale nationale inkomen (bijvoorbeeld 4%).

De '3x50'-norm

Sprekend over normen zou ik, in navolging van Zijlstra, de

<sup>32</sup> Zie Miljoenennota 1991.

'3 x 50'-norm willen bepleiten: collectieve uitgaven, collectieve lastendruk en staatsschuld, alle drie 50% van het nationaal inkomen (NI). Deze norm is wenselijk en naar mijn mening op termijn in Nederland ook haalbaar. Het was en is niet alleen mijn politieke voorkeur om die '3x50'-situatie te bereiken. Ik meen ook dat de economische groei in ons land erdoor zal worden bevorderd. Bovendien past Nederland dan beter in de internationale verhoudingen. Zowel in de EG als in de OESO ligt het gemiddelde van die drie grootheden lager dan 50%; in de OESO zelfs veel lager door de invloed van de VS en Japan.

Ik voeg nog een vierde 50%-streven toe, nl. een marginaal toptarief van de inkomstenbelasting van 50%. Het is politiek en maatschappelijk niet realistisch te verwachten dat Nederland, met zijn vergaande invulling van de verzorgingsstaat, op het terrein van de inkomstenbelasting in de groep van de Anglo-Amerikanen zal geraken, met maximale tarieven van duidelijk onder de 50%. Het is echter wél wenselijk dat Nederland zich voegt bij het overgrote deel der continentale landen in Europa waar recente verlagingen hebben geleid tot een toptarief van circa 50%.

#### Aanscherping van de comptabiliteitswet

Tot de successen van de jaren tachtig reken ik ook de aanscherping van de Comptabiliteitswet. In de sfeer van een betere beheersing van de uitgaven en een grotere begrotingsdiscipline was de herziening van het comptabele bestel van groot belang. Deze belangrijke maar moeizame en tijdrovende operatie is in de jaren 1986-1989 door het ministerie van Financiën tezamen met de actieve en competente Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer, in goed overleg met de Algemene Rekenkamer, op gang gebracht en voor een flink deel uitgevoerd. Mijn opvolger Kok heeft deze operatie voltooid. Hij profiteert nu bij de begrotingsuitvoering van de toegenomen discipline van de ministeries en de Tweede Kamer.

Mijn ambtenaren en ik hebben in die jaren zeer veel tijd besteed aan deze aanscherping van de Comptabiliteitswet zelf

en het toezicht op de feitelijke toepassing ervan, mede met behulp van strengere regels inzake het 'stringente begrotings-beleid'. Het was belangrijk maar weinig spectaculair werk. Ik heb de indruk dat velen het budgettaire belang van deze succesvolle operatie onvoldoende beseffen.

Ook is het gelukt om in wijde kring de gedachte te doen doordringen dat de staatsschuldquote in Nederland te hoog is, dat deze dient te dalen en dat daartoe een laag financieringstekort noodzakelijk is. Pas later zijn de toelatingsnormen van 'Maastricht' voor de monetaire unie hierbij een helpende hand komen bieden.<sup>33</sup>

Mij is wel verweten dat ik in de laatste jaren van Lubbers II tezeer de nadruk zou hebben gelegd op verlaging van (macro-economisch) de collectieve lastendruk en (micro-economisch) bepaalde belastingtarieven (w.o. de operatie-'Oort'). Ik heb mij inderdaad, uit volle overtuiging en naar ik meen met succes, ingezet voor deze belastingverlagingen. Zij waren hard nodig. Van prioriteit ten gunste van lastenverlaging is mijnerzijds echter destijds geen sprake geweest.

Tijdens Lubbers I was het helaas feitelijk niet mogelijk veel te doen aan verlaging van de lasten: het financieringstekort was zó dramatisch hoog dat dit prioriteit moest krijgen. Het was een kwestie van pompen of verzuipen. Tijdens Lubbers II ontstonden meer mogelijkheden om aan beide desiderata, financieringstekort en lastendruk, aandacht te geven. Dat is ook gelukt, hoewel ik graag meer had gedaan.

Een belangrijke factor bij mijn aandacht voor verlaging van de in Nederland extreem hoge lastendruk was mijn overtuiging dat daardoor de economische groei kon worden bevorderd en dat actie op dat front steeds urgenter werd naarmate in andere industriële landen - met regeringen van uiteenlopende politieke samenstelling - steeds meer belastingverlagingen werden doorgevoerd. Vooral inzake de inkomstenbe-

33 Zie ook mijn inleiding voor de Katholieke Raad voor Kerk en Samenleving in Tilburg op 16 oktober 1989: 'Staatsschuld als morele last' (Serie economische ethiek, nr. 2).

lasting werd dit steeds duidelijker. Ik zag en zie de in het kader van de 'Oort'-operatie door mij doorgevoerde verlaging van het marginale toptarief van de inkomstenbelasting van 72 naar 60% als een destijds hoognodige, maar eerste stap. De tweede stap dient -zoals al opgemerkt- te bestaan uit een verdere verlaging naar 50%.<sup>34</sup>

## 4.2 Het huidige beleid

Het financiële beleid van het kabinet-Lubbers III bevat mijns inziens een aantal schaduwzijden. Ik zeg daarbij met nadruk: het huidige KABINET. Hoewel de rol van de minister van Financiën vanzelfsprekend belangrijk is, betreffen de prestaties - en de tekortkomingen! - uiteindelijk toch het beleid van het kabinet als geheel.

Laat ik echter beginnen met het noemen van twee belangrijke pluspunten. Het beleid tot verlaging van het financieringstekort - hoeksteen van Lubbers I en II - is door Lubbers III met succes voortgezet. Daarnaast vertoont de uitgavendisdiscipline - de mate waarin overschrijdingen van de begrote uitgaven door de departementen wordt voorkomen- (mede als gevolg van de eerdere aanscherping van de comptabiliteitsregels en de huidige toepassing daarvan) grosso modo een bevredigend beeld.

De schaduwzijde van het financiële beleid van het huidige kabinet is echter duidelijk zichtbaar, helaas. De ernstigste tekortkomingen zijn mijns inziens de volgende.

Bij zijn aanvang heeft dit kabinet een forse beleidswijziging aangebracht waardoor in 1991, als gevolg van beleidsintensiveringen ('nieuw beleid') in het Regeerakkoord eind 1989 de overheidsuitgaven met circa f 10 mld werden verhoogd ten opzichte van de door mij uitgebrachte Miljoenennota 1990, waardoor de meerjarenramingen van 1994 zelfs met circa f 23 mld toenamen.

34 Niet toevallig staat een dergelijk voorstel ook in het nieuwe ontwerp-verkiezingsprogramma van het CDA (augustus 1993).

Toen vervolgens bleek dat het begrotingsbeleid mede door deze betreurenswaardige expansie ernstig uit de hand liep, zijn (op zichzelf terecht) moeizame operaties, zoals de Tussenbalans van 1991, ondernomen om deze verstoring te redresseren.

Meer recentelijk getuigen de beleidsdaden van de minister van Financiën van gebrek aan soliditeit door:

- tegenvallers slechts ten dele te compenseren;
- tegenvallers voor forse bedragen door te schuiven naar het volgende kabinet;
- door afgesproken ombuigingsbedragen ten dele òf niet in te vullen ('papieren' bezuinigingen) òf in te vullen met 'zachte' of incidentele maatregelen;
- extra inkomstenbronnen met een incidenteel karakter (het incasseren van een nieuw 'interim' dividend van De Nederlandsche Bank, verkopen van overheidsgebouwen, afstoten van staatsdeelnemingen e.d.) niet aan te wenden voor extra verlaging van het financieringstekort of voor compensatie van tegenvallende overheidsinkomsten, maar voor compensatie van tegenvallers in de overheidsuitgaven.

Een derde bezwaarlijk aspect van het beleid van dit kabinet is dat minister Kok, ondanks waarschuwingen van diverse zijden, regelmatig te optimistische macro-economische veronderstellingen heeft gehanteerd, met als gevolg dat in feite later de collectieve uitgaven, de collectieve lasten en het financieringstekort tegenvallers vertoonden.

Een voor mij zwaarwegend punt van kritiek, zowel uit principiële als praktische overwegingen, is voorts de doelbewuste verhoging van de collectieve lastendruk, zowel macro als micro.

Vanaf het begin hebben Kok, Lubbers, De Vries c.s. het beleid van Lubbers II op dit punt gewijzigd<sup>35</sup> door in het Regeerakkoord 1989 de voor 1990 in de Miljoenennota 1990 geraamde collectieve lastendruk te verhogen. Deze ontwikkeling zet zich tot en met 1994 voort. Zij uit zich op vele wijzen

35 Rutten spreekt terecht van een trendbreuk: F.W. Rutten, 'Zeven kabinetten wijzer' (1993), pag. 29.



door verhogingen van tarieven, belastingen, premies en heffingen, voor burgers en voor bedrijven. Eén van de meest verwijtbare vormen daarvan is het reeds enige jaren niet toepassen van de inflatiecorrectie in de inkomstenbelasting.

Kok: Partijleider en minister van Financiën

Een laatste punt van kritiek behelst de constatering dat de huidige begrotingsdiscussies helaas worden beheerst door meningsverschillen in kabinet en parlement over het inkomensbeleid in Nederland. Velen proberen het beleid inzake de collectieve uitgaven en ontvangsten (Rijk én sociale fondsen) in dienst te stellen van de 'inkomensplaatjes', met liefst voor elke Nederlander een aparte berekening van zijn koopkrachtmutatie in twee decimalen achter de komma. Dus herverdelingsbeleid in plaats van solide financieel en herstelbeleid.

Men kan mij terecht tegenwerpen dat dit fenomeen zich ook levendig voordeed tijdens Lubbers I en II. Het verschil is echter dat de huidige minister van Financiën voorop loopt in het hanteren van het financiële beleid ten behoeve van inkomenspolitiek en zich aldus als een tweede minister van Sociale Zaken gedraagt, terwijl ik mij juist tegen die tendens keerde, maar te maken had met een minister-president, een minister van Sociale Zaken en een voorzitter van de CDA-fractie in de Tweede Kamer die voor 'koopkrachtplaatjes' grote belangstelling hadden.

Bij de kabinetsformatie eind 1989 heb ik, als een der weinigen, openlijk gewaarschuwd tegen de combinatie van de functies van minister van Financiën en vice-premier annex partijleider door de heer Kok. Een dergelijke combinatie leidt niet alleen tot fysieke overbelasting, maar -wat belangrijker is- creëert onvermijdelijk - vooral in het geval van de PvdA - ernstige spanningen. Die spanningen leiden òf tot het ondergraven van een goed financieel beleid, òf tot grote partij-politieke problemen, of tot beide.

De ervaring van de afgelopen vier jaar toont aan dat deze waarschuwing terecht is geweest. De partij-politieke problemen in de PvdA en de moeilijke positie van Kok daarin zijn

alom bekend. Ook het financiële beleid van de overheid heeft onder deze combinatie van functies geleden. Ik wijs op de ongewenste stijging van de collectieve lastendruk en op het voorstel van minister Kok in het voorjaar 1993 om het financieringstekort minder te laten dalen dan in het Regeerakkoord was afgesproken ('een tandje minder'). Sprak hij in 1992 terecht nog over het afgesproken tijdpad van de daling van het financieringstekort als 'een ijzeren randvoorwaarde', nu is zijn gebit kennelijk niet sterk genoeg meer om dit ijzer te bewerken. Erger nog: de meest recente, zorgelijke ramingen van het financieringstekort in 1993 en 1994 indiceren dat door deze beleidswijziging de minister van Financiën met vele tanden minder door het leven moet!

Ik verbaas mij over het misverstand dat door bepaalde kringen wordt verspreid, als zouden de begrotingsproblemen van Lubbers III in sterke mate worden veroorzaakt door tegenvallende macro-economische ontwikkelingen, terwijl de kabinetten-Lubbers I en II juist bevoordeeld zouden zijn geweest door een meevallende economie.

Ik wijs in dit verband op de volgende feiten. Wij hebben in de jaren 1982 tot en met 1984 te kampen gehad met conjuncturele tegenvallers die de belastingontvangsten en de overheidsuitgaven ongunstig hebben beïnvloed. Weliswaar deed zich gelukkig in de jaren 1985-1989 een algemeen economisch herstel voor, maar daar stond tegenover dat de aardgasbaten in die periode grote porties roet gooiden in het budgettaire eten. Te weinig wordt vermeld dat de overheidsinkomsten en het financieringstekort de enorme klap moesten incasseren van een daling van de aardgasbaten van circa f 24 miljard in 1985 naar circa f 7 miljard in 1988: een teruggang van f 17 miljard, ofwel circa 4% van het NI. Deze dramatische tegenvaller werd verwerkt: het financieringstekort is (verder) gedaald.

Het is waar dat de overheid thans te kampen heeft met de nadelige invloed van de recessie op de begroting. Vergeten wordt daarbij echter wel, dat dit kabinet in 1990 en 1991 heeft geprofiteerd van de meevallers voor de overheidsfinanciën als gevolg van de hoger dan geraamde economische groei.

### 4.3 Voorwaarden voor succesvol begrotingsbeleid

Op grond van mijn ervaringen ben ik de mening toegedaan dat een minister van Financiën alleen dan een succesvol begrotingsbeleid kan voeren als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Afgezien van essentiële zaken zoals de algemene economische ontwikkeling en voldoende politieke steun in kabinet en parlement, denk ik aan de volgende punten:

- een goed, dat wil zeggen stevig regeerakkoord;
- goede, dat wil zeggen realistische ramingen van zowel het CPB (macro-economische ontwikkelingen) als de vakministeries (departementale uitgaven);
- aanpak van de open-eindregelingen;
- stringente regels terzake van het begrotingsbeleid die in het kabinet de leidraad vormen bij de aanpak van tegenvallers (en meevallers) bij de begrotingsuitvoering, alsmede strakke naleving daarvan;
- versterking van de rol van de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer;
- steun van de minister-president voor de minister van Financiën, net zoals dat het geval was in de jaren veertig, vijftig, zestig en het begin van de jaren zeventig.

#### Open-eindregelingen

In dit verband vraag ik speciale aandacht voor de zogenoemde *open-eindregelingen*. Ik heb als zeer frustrerend ervaren dat het streven naar begrotingsdiscipline door deze regelingen ernstig wordt ondermijnd. Open-eindregelingen zijn niet uniek voor Nederland; zij doen zich ook elders voor. In Nederland is de omvang ervan echter veel groter.

Het probleem is bekend. Regering en parlement nemen tezamen begrotingswetten aan die per departement de maximum omvang van de uitgaven in enig jaar vaststellen. Dit verschaft echter niet het vaste kader dat iedere minister van Financiën nodig heeft indien en voorzover een belangrijk deel van deze uitgaven uiteindelijk wordt bepaald door de onderliggende ‘basiswetten’ die aan burgers of bedrijven (WIR!)

contant afdwingbare *rechten* geven op betalingen (subsidies, uitkeringen) door de Staat of door de sociale fondsen, indien de aanvragers aan de wettelijke bepalingen voldoen. Daarin ligt immers het verschil met andere begrotingsposten die kunnen worden gemaximeerd door middel van budgettering. Aldus worden begrotingen gedegradeerd tot ramingen die gemakkelijk overschreden kunnen worden.

Hoe daarop te reageren? Men kan die overschrijdingen accepteren zonder compensatie te vragen. Dat is veelal de houding van de vakministers. Ik acht dat een onaanvaardbare inbreuk op de begrotingsdiscipline. Men kan ook compensatie eisen in de vorm van uitgavenverlagingen op andere posten, hetzij van het desbetreffende ministerie, hetzij - als terugvalpositie - van het gehele kabinet. Ik heb dat veelal geprobeerd; soms met succes, soms zonder succes als de politieke weerstanden te groot bleken te zijn. Een derde mogelijkheid is het aanpakken ('dichtschrœien') van die open-eindregelingen ZELF, namelijk door wijziging van de basiswet. Ik heb dat vele malen voorgesteld, soms met succes, veelal niet. Hierbij deed zich de levensgrote complicatie voor dat per definitie steun nodig is, niet alleen van de regering maar ook van het parlement. Een frustrerende ervaring daarbij is dat de Tweede Kamer de ene dag kritiek uit op het kabinet wegens (dreigende) overschrijdingen, terwijl diezelfde Tweede Kamer de volgende dag niet bereid is tot aanvaarding van de wetsvoorstellen die noodzakelijk zijn om die overschrijdingen te voorkomen.

Inmiddels is gelukkig wel enige moeizame voortgang bereikt in het beter beheersen van die open-einduitgaven, maar zij vormen nog steeds een probleem.<sup>36</sup>

## Versterking van de positie van de minister van Financiën

Naast de hierboven vermelde voorwaarden voor een succes-

<sup>36</sup> Zie ook diverse Miljoenennota's; mijn inleiding voor de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 20 oktober 1989: 'Voorwaarden voor economische groei in de jaren negentig' en het interview met mij in 'Het sociaal-economische beleid in de tweede helft van de twintigste eeuw' (opstellen aangeboden aan F.W. Rutten), 1990, pag. 52-61.

vol begrotingsbeleid, verdient de positie van de minister van Financiën versterking.

Een oplossing die ik onder de huidige Nederlandse verhoudingen qua effectiviteit en haalbaarheid de beste vind, betreft een combinatie van de volgende, staatkundig-institutioneel weinig spectaculaire maatregelen.

In het regeerakkoord van een nieuw kabinet worden voor vier jaar harde en heldere afspraken gemaakt over het kader voor de overheidsfinanciën:

- de maximale omvang van het financieringstekort; daarbij is een tijdpad voor de jaarlijkse tekortreductie van wezenlijke betekenis. Het sluit de weg van een vlucht naar voren, waarbij alles wordt verschoven naar het laatste jaar, uit;
- de regels voor de begrotingsdiscipline (uitgaven);
- het maximum voor de collectieve lastendruk c.q. belastingdruk;
- als afgeleide: de daling van de staatsschuld(quote).

Een dergelijk hard regeerakkoord blijkt in de praktijk van de Haagse politiek een stevig plechtanker voor de budgetdiscipline te verschaffen aan de minister van Financiën. Naast deze institutioneel-staatkundige aanscherping vergt een noodzakelijke verdere versterking van de begrotingsdiscipline vooral *gedragsveranderingen* van de direct betrokken politici. De politieke wil moet aanwezig zijn om uitgavenoverschrijdingen te compenseren en bepaalde regelingen hun open-eindkarakter te ontnemen.

Twee ankers wenselijk

Wat betreft de juiste norm voor het begrotingsbeleid maak ik onderscheid al naargelang de toestand van de overheidsfinanciën in de uitgangspositie.

Zodra de Nederlandse overheidsfinanciën uit de gevarenzone zijn geraakt, is naar mijn mening een terugkeer naar een structurele norm verantwoord. Op dit moment is deze situatie echter nog niet bereikt. Het financieringstekort verkeert nog steeds in de gevarenzone, de belasting- (en premie-)druk is veel te zwaar en de staatsschuld bevindt zich op een extreme hoogte.

Het financieringstekort zal - zonder incidentele verbeteringen en verschuivingen - minder dan 3% moeten bedragen: 2% lijkt een goed startpunt.<sup>37</sup>

Wellicht is het dan mogelijk in de volgende kabinetsperiode de huidige norm te verlaten en over te gaan op een structurele norm. Als basis zou daarvoor de oude, trendmatige Zijlstra-norm van 1960 kunnen gelden. Het lijkt mij echter verstandig voor *twee ankers* te gaan liggen.

De feitelijke toepassing van de Zijlstra-norm, die een structurele *tekort*norm maar geen *uitgaven*norm is, leidde -zoals uit de voorgaande beschouwingen bleek- toch tot ernstige problemen voor de overheidsfinanciën.<sup>38</sup> De slechte ervaringen met de toepassing van de Zijlstra-norm sinds 1973 en de nu nog steeds onbevredigende situatie geven mij aanleiding een combinatie te bepleiten van de Zijlstra-norm en een uitgaven-norm.<sup>39</sup> Deze laatste kan worden ontleend aan de aanbeveling van de CDA-commissie onder leiding van de heer Zijlstra<sup>40</sup> om de overheidsuitgaven in de komende kabinetsperiode *reëel constant* te houden. Ik plaats daarbij de volgende kanttekeningen.

Dit constant houden dient niet te worden opgevat als een streven, maar als een maximum. Bovendien is deze norm alleen dan aanvaardbaar, als realistische macro-economische ramingen indiceren dat er in de desbetreffende periode sprake zal zijn van economische groei. In dat geval leidt een reëel constant houden van de uitgaven immers tot een daling van de collectieve uitgavenquote.

Tenslotte dient de eis van constante uitgaven te gelden voor zowel de rijksuitgaven als de uitgaven van de sociale fondsen die met premies (dienen te) worden gefinancierd. Dit voorkomt dat een 'ruimte' in de sociale fondsen wordt misbruikt voor extra uitgaven door het rijk en vice versa.

37 F.W. Rutten, 'Zeven kabinetten wijzer' (1993), pag. 80.

38 Zie ook J. de Haan en C.G.M. Sterks, 'De noodzaak van normen. Een beschouwing over begrotingsbeleid' (1987) en F. Hartog, 'Een nieuwe begrotingsnorm', Elseviers Magazine, 25 augustus 1984.

39 Idem, F. Hartog, 'Een nieuwe begrotingsnorm'.

40 'De komende kabinetsperiode. Enkele financieel-economische kanttekeningen', maart 1993.

#### 4.4 Naar een herinvoering van de kapitaaldienst?

Van belang in dit verband is de al jaren lopende discussie over de vraag of het wenselijk is een onderscheid te maken tussen kapitaaluitgaven en lopende uitgaven door het (weer) invoeren van een formele kapitaaldienst die tekorten mag vertonen voor het financieren van investeringsuitgaven door de overheid, en een lopende dienst die, op grond van een wettelijke verplichting, jaarlijks in evenwicht zou moeten zijn. Ik heb als minister in dit opzicht destijds een neutrale houding ingenomen en doe dat ook nu. Dit betekent dat ik zeker geen tegenstander ben van een kapitaaldienst. Integendeel: ik heb als minister jarenlang een verschuiving bepleit in de overheidsuitgaven van consumptieve (inclusief overdrachts-) uitgaven naar overheidsinvesteringen. In theorie werd dit pleidooi door kabinet en parlement gesteund, in de praktijk werd het helaas politiek te moeilijk geacht.

Voorzover invoering van een kapitaaldienst aan deze verschuiving bijdraagt - en dat is de bedoeling - juich ik dat toe. Dat ik als minister aan een afzonderlijke kapitaaldienst geen prioriteit heb gegeven, had drie oorzaken. Ten eerste het feit dat de toepassing van splitsing van gewone en kapitaaluitgaven in de praktijk zeer lastig en arbitrair is. Denk aan definitiekwesties, afschrijvingsbeleid e.d. Het risico van 'ontwijkend' gedrag is groot. Als de 'politiek' niet wil meewerken, dreigt zo'n nieuwe aanpak budgettair toch te ontaarden. Ten tweede is er het politieke obstakel dat de terechte eis van een sluitende lopende rekening (de 'gulden financieringsregel') in feite betekent dat een bedrag van vele miljarden *extra* bezuinigd moet worden. Ten derde speelde voor mij nog een politiek-tactische overweging: een gecompliceerde en langdurige discussie over wel of geen kapitaaldienst dreigde de aandacht af te leiden van het realiseren van de bestaande politieke afspraken inzake het tijdpad van reductie van het (feitelijke) financieringstekort.

Voor toekomstige kabinetsperioden acht ik invoering van een aparte kapitaaldienst in principe aanvaardbaar, met als norm de verplichting van een sluitende gewone rekening en tevens

een niet te hoge limiet (bijv. 2% NI per jaar) voor tekorten op de kapitaalrekening. De bovengenoemde, alternatieve norm van de combinatie van een trendmatig begrotingsbeleid à la Zijlstra met een bindende afspraak voor de maximale jaarlijkse omvang van de overheidsuitgaven in reële guldens is voor mij echter zeker even aantrekkelijk.

Het blijft voor iedere minister van Financiën noodzakelijk een stevige steun in de rug te hebben in de vorm van normen of harde beleidsafspraken in het regeerakkoord, waarin van de drie cruciale variabelen: uitgaven, lasten en financieringstekort, er tenminste twee vastliggen. De derde variabele ligt dan impliciet ook vast. De kabinetten-Lubbers I, II, en III werkten in hun regeerakkoorden met normen voor tekort en lastendruk. Misschien is het beter om - zoals ik hierboven al aangaf - voortaan te werken met de combinatie van tekortnorm en uitgavennorm.

Een slotopmerking: Mocht de EMU er ooit komen en mochten de Maastrichtse normen voor de omvang van financieringstekort en staatsschuld worden ingevoerd, dan beperkt dat vanzelfsprekend de vrijheid om in het binnenland eigen, hogere budgetnormen af te spreken in aanzienlijke mate.



## 5. Het begrotingsbeleid in de jaren negentig

Drs. H.J. Brouwer

### 5.1 Inleiding

Het begrotingsbeleid staat de laatste tijd weer volop in discussie. Dat zal de komende tijd, in het licht van de verkiezingen komend voorjaar en de daaropvolgende kabinetsformatie niet anders zijn. Het is inmiddels een zekere traditie dat de minister van Financiën ruim voor het verstrijken van de kabinetsperiode de Studiegroep Begrotingsruimte advies vraagt over het te voeren begrotingsbeleid in de volgende kabinetsperiode. Deze Studiegroep, samengesteld uit ambtenaren van de financieel- en sociaal-economische departementen en vertegenwoordigers van De Nederlandsche Bank, het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau, is oorspronkelijk in het leven geroepen om te adviseren over de toepassing en invulling van het structureel begrotingsbeleid.

Na het zesde rapport, dat als bijlage bij Bestek '81 is verschenen, en het formeel beëindigen van het structureel begrotingsbeleid, kreeg de advisering een andere invalshoek. Het zevende rapport (1983) behandelde de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven. Het achtste rapport (1989) ging met name in op de problematiek van de oplopende staatsschuldquote en de daaraan verbonden rentelasten.

Kern van het negende rapport, dat de Studiegroep deze zomer uitbracht, is dat de vormgeving van het begrotingsbeleid aan verandering toe begint te komen. Na ruim een decennium 'tijdpadbeleid', waarin met een grote regelmaat begrotingsbijstellingen dienden te worden gepleegd, wordt thans bij velen de behoefte gevoeld aan een meer trendmatig afwegings-

kader. Het zware accent dat gedurende de afgelopen kabinetsperiodes op de reductie van het financieringstekort heeft gelegen, is echter nog steeds actueel. Deze beide elementen - een trendmatig afwegingskader en de noodzaak van verdere tekortreductie - kunnen op gespannen voet met elkaar staan. De Studiegroep stelt een vormgeving van het begrotingsbeleid voor waarin met deze beide elementen op afgewogen wijze wordt rekening gehouden.

In deze bijdrage komt eerst een korte terugblik op het begrotingsbeleid sedert de jaren vijftig aan de orde. Daarna volgt een schets van de Ausgangssituatie waarin de Nederlandse economie en openbare financiën zich bevinden, alsmede van de vooruitzichten voor de komende jaren. De mondiale verschuivingen die zich thans in een hoog tempo voltrekken, stellen nieuwe eisen aan het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie en in het verlengde daarvan aan het nationale beleid. Een solide en op trendmatige Ausgangspunten gebaseerd begrotingsbeleid, zoals aan het slot van dit betoog op hoofdlijnen zal worden geschetst, is een voorwaarde voor een gezonde economische ontwikkeling.

## **5.2 Begrotingsbeleid: terugblik**

Een korte terugblik op het sedert de jaren vijftig in Nederland gevoerde begrotingsbeleid is zinvol om de voorstellen uit het negende rapport van de Studiegroep in historisch perspectief te kunnen plaatsen. In de eerste plaats kan dat de in het rapport gemaakte keuzen mede verklaren. Daarnaast draagt een dergelijke terugblik bij aan een gezonde bescheidenheid: er is in wezen niets nieuws onder de zon.<sup>41</sup>

Na de Tweede Wereldoorlog stond het begrotingsbeleid aanvankelijk nog in het teken van klassieke Ausgangspunten. Als begrotingsnorm gold de sluitende gewone dienst, waarbij de

41 Ook Zijlstra bezigde dit citaat uit het Bijbelboek Prediker in zijn mondelinge toelichting op het symposium, daaraan toevoegend het minder bekend citaat dat eraan vooraf gaat: 'Die dingen zijn onuitsprekelijk vermoeiend'.

indeling gewone/buitengewone dienst was gebaseerd op het vermogensbeginsel. Dit beginsel houdt in dat alle uitgaven die leiden tot een toeneming van het staatsvermogen uit leningen gefinancierd *dienen* te worden. Het staatsvermogen blijft aldus constant. In de praktijk werden al snel uitzonderingen toegestaan op de hoofdregel van een sluitende gewone dienst, en het vermogensbeginsel verdedigd op conjuncturele gronden.

De disciplinerende werking op het geheel van de rijksfinanciën die uitging van de norm van de sluitende gewone dienst, bleek in de praktijk onvoldoende. In aanvulling op de (saldo)norm van een sluitende gewone dienst, werd daarom in 1956 een niveau-norm geïntroduceerd: de uitgavendruk moest constant blijven (Romme-norm). Uitgaande van een sluitende gewone dienst, mocht de groei van de lopende uitgaven derhalve de groei van het nationale inkomen niet te boven gaan.

Kort na de introductie van de Romme-norm werd het vermogensbeginsel verlaten. Onder invloed van het gedachtengoed van Keynes werd de begroting steeds meer als een instrument voor actieve conjunctuurpolitiek gezien. Uitgaven en ontvangsten werden beoordeeld op de bestedingseffecten die daarmee konden worden gegenereerd met het oogmerk een evenwichtige economische ontwikkeling te bewerkstelligen. Daarmee kwam de (macro-economische) *stabilisatiefunctie* van de begroting centraal te staan. Het voeren van een anti-cyclische begrotingspolitiek op korte termijn bleek echter in de praktijk op problemen te stuiten. Bovendien raakte door het zware accent op de stabilisatiefunctie van de begroting de (micro-economische) *afwegingsfunctie* van de begroting op de achtergrond, waardoor ook de budgettaire discipline verslapte.

De introductie van de structurele begrotingsnorm door Zijlstra in de Miljoenennota 1961 moet worden gezien als een poging een strakker en meer op de structurele economische ontwikkeling afgestemd budgettair afwegingskader te

bieden. De centrale gedachte achter de structurele norm was dat het begrotingsbeleid niet moest worden afgestemd op korte-termijn-vooruitzichten, maar op de trendmatige ontwikkeling van de economie. Het door Zijlstra geschapen kader houdt kort samengevat in, dat - uitgaande van een evenwichtige Ausgangssituatie - de trendmatige groei van de belastinginkomsten (trendmatige groei van het nationaal inkomen vermenigvuldigd met de progressiefactor) beschikbaar is voor uitgavenverhogingen en/of autonome belastingverlaging (lagere tarieven). Conjuncturele schommelingen van de feitelijke belastingopbrengsten beïnvloeden dit trendmatige kader niet; afwijkingen komen ten gunste of ten laste van het feitelijke financieringstekort. De ruimte voor uitgavenverhogingen - we spreken nog over de jaren zestig - was daarmee 'conjunctuurvrij' bepaald en van jaar op jaar alleen te beïnvloeden door belastingmaatregelen.

Dit opzichzelf eenvoudige begrotingskader is in de loop der jaren sterk verfijnd en geamendeerd. Aanvankelijk stonden in het structureel begrotingsbeleid de wijze van berekening van de begrotingsruimte en de aanwending daarvan centraal. Bij strikte toepassing van de Zijlstra-norm zou het trendmatige tekort constant blijven. Pas later (vanaf de Miljoenennota 1963) is de aandacht verplaatst naar de hoogte van het structurele begrotingstekort. Dit structureel (aanvaardbare) tekort werd volgens een bepaalde, en in de loop van de tijd steeds meer verfijnde methode afgeleid van het structurele spaarsaldo in de particuliere sector en het - met het oog op de te verstreken ontwikkelingshulp - gewenste betalingsbalanssaldo.

In de praktijk werden afwijkingen van het structurele kader regelmatig toegestaan. Deze afwijkingen hadden betrekking op het om conjuncturele redenen niet relevant verklaren van bepaalde uitgavenprogramma's of belastingverlagingen. Achteraf gezien blijken deze conjuncturele afwijkingen met een zekere asymmetrie te zijn toegepast; bestedingsverruimende afwijkingen werden vaker en met grotere voortvarendheid toegepast dan bestedingsverkrappende. Terugkijkend op de periode waarin het structurele begrotingsbeleid formeel is gevoerd (1961-1978), kan voorts worden geconstateerd dat bij

de berekening van de structurele begrotingsruimte gaandeweg van te optimistische inschattingen werd uitgegaan. In de jaren zeventig werden zowel de trendmatige economische groei als de progressiefactor van de belastingopbrengsten aanmerkelijk vaker overschat dan onderschat.

Het aanvankelijk eenvoudige structurele kader dat Zijlstra voor de begroting ontwikkelde, groeide in de praktijk uit tot een ondoorzichtig en ingewikkeld geheel. In de praktijk golden meer uitzonderingen dan regels, waarbij ook lang niet altijd van voldoende behoedzame vooruitberekeningen werd uitgegaan. Kortom, alle verschijnselen die zich kunnen voordoen wanneer de tovenaarsleerling er met het werk van de meester vandoor gaat, deden zich in de praktijk ook voor.

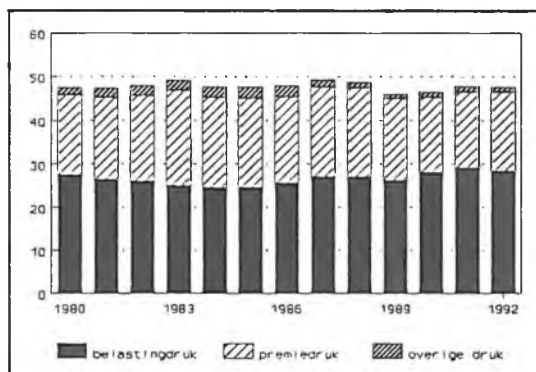
Het uiteindelijke resultaat van dit alles is geweest een vooral in de tweede helft van de jaren zeventig sterk oplopend financieringstekort. Onder het regime van het structureel begrotingsbeleid is bovendien de collectieve-lastendruk fors gestegen. Geleidelijkaan drong het besef door dat verhoging van de collectieve-lastendruk via afwenteling schadelijke gevolgen voor de economische ontwikkeling kon hebben. Aan het regeerakkoord van het kabinet Biesheuvel (1971-1973) lag de notie ten grondslag dat de stijging van de collectieve-lastendruk niet onbeperkt beslag kon leggen op het reële beschikbare inkomen. Later werd door Duisenberg het '1%-beleid' geïntroduceerd; deze 'linkse norm' hield in dat de collectieve-drukstijging beperkt moest blijven tot 1%-punt per jaar.

Na de tweede oliecrisis in 1979 ontspoorde de overheidsfinanciën volledig. Het financieringstekort liep op van 5,6% NNI in 1979 tot een triest record van 10,1% in 1983, ver boven het niveau dat eind jaren zeventig als structureel aanvaardbaar werd beschouwd (voor het financieringstekort van het rijk: 2 1/2 à 3% NNI). Verdere escalatie van het financieringstekort kon alleen worden voorkomen door een strikte norm voor het financieringstekort te introduceren. Tegen deze achtergrond is vanaf 1982 door opeenvolgende kabinetten een beleid gevoerd waarin het tekort werd teruggebracht

via een taakstellend tijdpad. Naast het tekorttijdpad werd de collectieve-druknorm geïntroduceerd, die neerkwam op het stellen van een maximum aan de collectieve-lastendruk als percentage van het nationaal inkomen.

Terugkijkend op 10 jaar 'tijdpadbeleid', zijn de resultaten positief te noemen waar het gaat om terugdringing van het financieringstekort. Ook is de beheersbaarheid van de rijksuitgaven - een noodzakelijke voorwaarde om een effectieve reductie van het tekort te realiseren daar waar de mogelijkheden om de (belasting)inkomsten te vergroten gering zijn - aanzienlijk verbeterd. Het financieringstekort is teruggebracht tot 4,25% NNI in 1992, en voor dit jaar mag - ondanks de conjuncturele tegenwind - een verdere daling worden verwacht. Een substantiële daling van de collectieve-lastendruk is in de afgelopen jaren echter niet tot stand gebracht (grafiek 1). Ook in de sfeer van de micro-lastendruk zijn per saldo weinig aansprekende resultaten behaald.

Grafiek 1: *Collectieve lastendruk 1980-1992; in % BBP*



Bij het stellen van een norm voor de macro-collectieve druk kunnen overigens kanttekeningen worden geplaatst. Wanneer de norm overschreden dreigt te worden door een endogene drukstijging, dienen corrigerende drukbeperkende maatregelen te worden getroffen. Een endogene drukdaling daarentegen biedt 'ruimte' voor autonome tariefsverhogingen. Een

aanpak die kan leiden tot merkwaaardige en economisch tegendraadse effecten.

Het tijdpadbeleid kent ook negatieve nevenaspecten. Deze liggen met name in de bestuurlijke sfeer. Bij verslechterende economische vooruitzichten moeten direct maatregelen worden getroffen. Elke tegenvaller - zowel ten aanzien van de uitgaven als de inkomsten - noopt tot bijstelling van de begroting. Dit kan de neiging in de hand werken ad hoc maatregelen te treffen. De budgettaire resultaten op korte termijn kunnen dan soms prevaleren boven wat op lange termijn wenselijk is. Dit wordt nog versterkt door het feit dat de huidige tekortnorm betrekking heeft op een kassaldo; kasverschuivingen kunnen dan (optisch) soelaas bieden.

Anderzijds bestaat in de tijdpadbenadering het risico van een verslappende budgettaire discipline wanneer de economische vooruitzichten blijken mee te vallen. Illustratief in dit verband is dat de 'belastingmeevallers' aan het einde van de jaren tachtig voor een belangrijk deel zijn aangewend ter compensatie van overschrijdingen bij de uitgaven en voor beleidsintensiveringen. Een tekorttijdpad nodigt met andere woorden niet uit om tijdelijke meevallers te reserveren als een buffer voor eventuele toekomstige tegenvallers.

De nadelen van een rigide tijdpadbeleid worden de laatste tijd van diverse zijden voor het voetlicht gebracht. Ongetwijfeld speelt daarbij een rol dat in de komende tijd een situatie kan worden bereikt waarin het totale overheidstekort tenminste gaat voldoen aan de bovengrens zoals neergelegd in het Verdrag van Maastricht (3% van het bruto binnenlands product, BBP). Het moment waarop we in die situatie belanden zal mede afhangen van het tempo waarin de conjuncturele ontwikkeling herstelt.

### **5.3 Omgevingsschets: uitgangssituatie en vooruitblik**

Europa gaat momenteel conjunctureel door een diep dal. In

1993 wordt voor de gehele EG een krimp van 1/2% verwacht, en een gemiddeld slechts bescheiden herstel in 1994. Hierbij steekt Nederland overigens niet ongunstig af, zij het dat ook in ons land in 1993 de groei stagneert en voor 1994 slechts een zeer bescheiden herstel wordt verwacht.

Zorgwekkend is vooral de snelle stijging van de werkloosheid tot meer dan 12% van de Europese beroepsbevolking. Het Europese werkloosheidsprobleem is voor een groot deel van structurele aard. In Nederland is dat niet anders; met name in het laagst-opgeleide en -betaalde segment van de arbeidsmarkt. Een extra reden tot zorg is dat het structurele niveau van de werkloosheid na een conjuncturele teruggang telkens weer op een hoger niveau lijkt uit te komen.

Als reactie op de conjuncturele inzinking wordt van diverse kanten gepleit voor een anti-cyclisch begrotingsbeleid. De daarvoor aangevoerde reden is dat de economie in deze moeilijke tijden niet verder moet worden belast met extra bezuinigingen. Het laten werken van automatische stabilisatoren lijkt voor veel lidstaten dan wel het minste.

Twee kanttekeningen moeten in dit verband worden geplaatst. In de eerste plaats zal een stimulerend beleid geen oplossing kunnen bieden voor de structurele arbeidsmarktproblemen. Daarvoor zijn meer fundamentele aanpassingen nodig met name gericht op verbetering van het functioneren van de arbeidsmarkt en op het wegnemen van kwalitatieve discrepanties tussen vraag en aanbod.

In de tweede plaats ontbreekt in vrijwel alle EG-lidstaten de budgettaire ruimte voor een anti-cyclisch beleid. Naar verwachting zal het gemiddelde vorderingstekort<sup>42</sup> in de EG in 1993 een recordwaarde van 6,3% BBP bereiken en zullen alle

42 Onder het vorderingstekort van de overheid wordt verstaan: de som van de tekorten van het Rijk, de Sociale fondsen en de overige publiekrechtelijke lichamen. Anders dan bij het in Nederland veel gebruikte begrip 'financieringstekort', luidt het internationaal meer gangbare vorderingensaldo op transactiebasis en blijven bij de berekening financiële transacties (kredietverlening, aan- en verkoop van staatsondernemingen en dergelijke) buiten beschouwing.



landen, ook Nederland, hun schuldquote zien stijgen. Het onder de huidige omstandigheden verder laten oplopen van tekorten die structureel al veel te hoog zijn, leidt slechts tot hogere rentelasten in de toekomst en versterkt daardoor de onzekerheid over de stabiliteit van het financieel-economisch beleid. Dit zou bovendien de mogelijkheid tot verdere renteverlaging in Europa beperken.

De huidige internationale conjuncturele vertraging voltrekt zich in een tijdsbestek waarin zich grote structurele verschuivingen in de wereldeconomie aftekenen. Het proces van globalisering of beter, mondialisering van productieprocessen lijkt in een stroomversnelling te zijn gekomen. Uiteenlopende factoren dragen daaraan bij: de liberalisering van het kapitaalverkeer, de snelle groei van de economieën in Zuid-Oost-Azië, de opkomst van China en de liberalisering van de Oost-europese landen. De snelle ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie maakt bovendien wereldwijde verplaatsing mogelijk van (delen van) productieprocessen die voorheen veel minder gemakkelijk konden worden verplaatst, met name ook in de dienstensector.

Op zichzelf is het proces van mondialisering toe te juichen. Landen worden uitgedaagd hun comparatieve voordelen zo goed mogelijk te benutten, hetgeen op wereldschaal de welvaarts groei bevordert en nieuwe afzetmarkten creëert. Een scherpere internationale concurrentie stelt daarentegen hogere eisen aan het aanpassingsvermogen van nationale economieën. Het beleid van de overheid dient hier een voorwaardenscheppende en ondersteunende rol te vervullen. Het beleid ten aanzien van omvang en samenstelling van collectieve uitgaven, collectieve lasten en het overheidstekort kan hier belangrijke impulsen geven.

#### **5.4 Begrotingsbeleid jaren negentig**

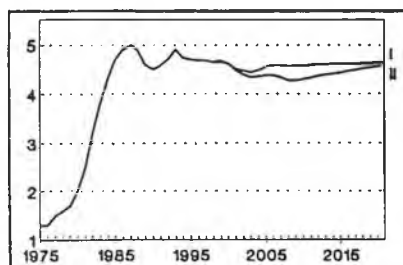
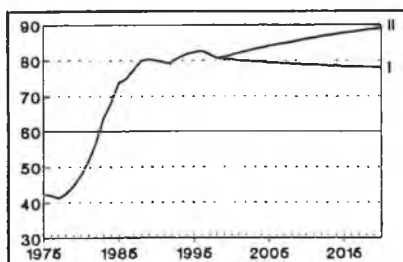
De Studiegroep Begrotingsruimte heeft zich in de advisering over het begrotingsbeleid voor de jaren negentig laten leiden

door de vraag op welke wijze dat beleid een optimale bijdrage kan leveren aan een gezonde economische ontwikkeling. Gelet op het in essentie structurele karakter van de problemen en uitdagingen waar de Nederlandse economie in de komende tijd voor wordt geplaatst, staat versterking van de economische structuur centraal. Van conjuncturele fine-tuning via de overheidsbegroting wordt geen heil verwacht. Uiteraard is het begrotingsbeleid slechts één onderdeel van een overheidsbeleid gericht op versterking van de economische structuur. Steeds sterker breekt het besef door dat ook andere, niet per se budgettaire aspecten van overheidsoptreden een belemmerende werking hebben op het functioneren van de economie. Het aanpakken van knelpunten op deze terreinen - bijvoorbeeld in de sfeer van de regelgeving op het terrein van de mededinging en vestiging, de inrichting van de sociale zekerheid, de sociaal-economische ordening - is minstens zo belangrijk. In dit kader beperk ik mij tot het begrotingsbeleid.

Basis voor een gezonde economische ontwikkeling is een vertrouwenwekkend financieel beleid. Hoewel inmiddels de nodige voortgang is geboekt met het terugdringen van het financieringstekort, kan nog niet worden gesproken van solide overheidsfinanciën. De overheidsschuldquote bedraagt ruim 80% van het BBP, en van een gestaag dalende trend is nog geen sprake. Als gevolg van de hoge schuldquote leggen de rentelasten een fors beslag op de algemene middelen. Inmiddels belopen deze bijna 5% van het BBP, oftewel bijna 14% van de rijksuitgaven. De hoge rentelastenquote is één van de oorzaken van de hoge collectieve-uitgavenquote. Hoge rentelasten verkleinen de flexibiliteit van de begroting en vormen bovendien een onzekere factor in het begrotingsbeleid. De hoogte van de rentestand is immers slechts in beperkte mate door het nationale beleid te beïnvloeden.

Voor vermindering van de druk van de rentelasten bestaat maar één recept: reductie van de schuldquote, hetgeen alleen kan worden bereikt indien het financieringstekort lager is dan de (nominale) groei van het BBP. Tegen deze achtergrond be-

Grafiek 2: Overheidsschuld en rentelasten rijk, 1975-2020; in % BBP



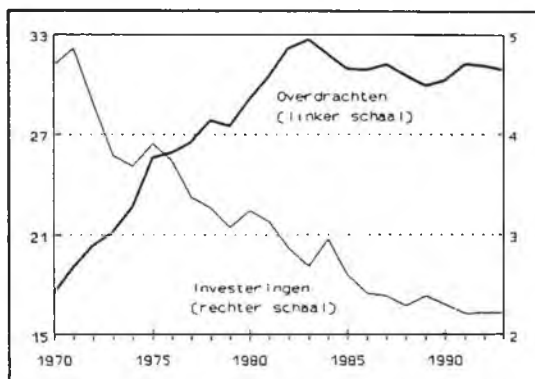
- a) Verondersteld is dat het (genormeerde) financieringstekort van het rijk vanaf 1998 constant blijft op 2,9% BBP  
 b) I: nominale groei BBP vanaf 1998: 4,7% per jaar; II: idem 3,7% per jaar.

veelt de studiegroep als doelstelling aan: een in de komende kabinetsperiode te bereiken trendmatig financieringstekort van 1,75% BBP (dit komt overeen met ongeveer 2% NNI). Deze doelstelling past tevens in het beleid dat gericht is op het tijdig voldoen aan de EMU-kwalificatiecriteria zoals neergelegd in het Verdrag van Maastricht. Bij een trendmatig financieringstekort van het rijk van 1,75% BBP voldoet Nederland aan de eis dat het overheidstekort niet meer dan 3% BBP mag bedragen. Tegelijkertijd wordt bereikt dat de overheidsschuldquote een dalende lijn inzet.

Tekortreductie en de daarmee samenhangende vermindering van de druk van de rentelasten op de begroting, is ook van belang om te komen tot verbetering van de kwalitatieve samenstelling van de collectieve uitgaven.

Zoals uit grafiek 3 blijkt, heeft die samenstelling zich de afgelopen twintig jaar in zeer ongunstige zin ontwikkeld: de overheidsinvesteringen zijn sinds 1970 als percentage van het binnenlands produkt gehalveerd, terwijl de overdrachten juist zeer snel stegen.

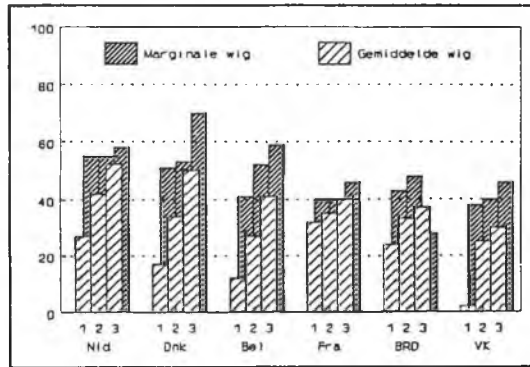
Grafiek 3: *Overdrachten en investeringen 1970-1993; in % BBP*



Gelukkig is deze ontwikkeling de laatste jaren tot staan gebracht en zelfs omgebogen, maar er valt op dit terrein nog veel vooruitgang te boeken. Er is daarom een heroriëntatie noodzakelijk in de richting van groeibevorderende en zogeheten presterende uitgaven. Dat vereist een beperking van de inkomensoverdrachten, maar ook een daling van de rentelasten. Het eerste vergt fundamentele beleidskeuzen met betrekking tot de inrichting van de verzorgingsstaat; voor het tweede bestaat maar één recept: een laag financieringstekort.

Nederland bevindt zich wat de hoogte van de collectieve-lastendruk betreft, in een uitgesproken ongunstige uitgangspositie. De druk van belastingen en sociale premies behoort tot de hoogste van de Europese Gemeenschap en de afstand met landen als de vs en Japan is zelfs aanzienlijk. Daarbinnen geldt dit met name voor de druk die op arbeidsinkomen wordt gelegd. Grafiek 4 vergelijkt de gemiddelde en marginale wig voor een aantal inkomenscategorieën in Nederland met die in de direct omliggende Europese landen.

Grafiek 4: *Gemiddelde en marginale wig op werknemersinkomen 1990; alleenverdiener*



Noot: 1: minimuminkomen; 2: gemiddeld inkomen; 3: 2x gemiddeld inkomen.

Opvallend is dat zowel de marginale als de gemiddelde wig in Nederland tot de hoogste van de noordelijke EG-landen behoren. De hoogte van de marginale wig heeft negatieve gevolgen voor het functioneren van de arbeidsmarkt hetgeen, in combinatie met het geringe verschil tussen loon en uitkering, vooral in het onderste segment van de arbeidsmarkt tot fricties leidt. De stijging van de langdurige werkloosheid onder vooral laaggeschoolden hoeft dan ook geen verbazing te wekken. Het geeft wel aan dat maatregelen op dit terrein dringend gewenst zijn.

Overigens verdient niet alleen de hoogte van de micro-druk op lage arbeidsinkomens aandacht, maar ook de druk op hogere inkomens. Internationale vergelijking wijst uit dat het toptarief in loon- en inkomstenbelasting in Nederland verhoudingsgewijs hoog is (60%) en bovendien reeds bij een relatief laag inkomen aanvangt. Dit kan in toenemende mate een knelpunt worden, mede gelet op het feit dat de internationale mobiliteit van hoger gekwalificeerde arbeid steeds groter wordt.

Naast deze beleidsinhoudelijke aanbevelingen - verlaging van

het financieringstekort, vermindering van de (micro) lastendruk en verbetering van de samenstelling van de collectieve uitgaven - stelt de Studiegroep voor om, wanneer aan randvoorwaarden van financiële soliditeit is voldaan, de vormgeving van het begrotingsbeleid te herzien. In het negende rapport wordt daartoe de overgang naar een trendmatig begrotingsbeleid bepleit. In deze bijdrage beperk ik mij tot enkele hoofdelementen. De nadruk ligt daarbij op de rijksbegroting, omdat juist daar een nieuwe systematiek wordt voorgesteld. Dit laat onverlet dat een deel van de aanbevelingen voor het begrotingsbeleid, en in het bijzonder die aangaande de doelstelling van lastenverlichting te bereiken via genormeerde uitgavenverminderingen, ook van toepassing zijn op het beleid ten aanzien van de sociale fondsen.

## **5.5 De systematiek van het trendmatig begrotingsbeleid**

De systematiek van het trendmatig begrotingsbeleid houdt in, dat het feitelijke financieringstekort binnen duidelijk bepaalde marges mag fluctueren rond een toelaatbaar trendmatig tekort. Daarmee vangen we twee vliegen in één klap: conjuncturele fluctuaties kunnen tot op zekere hoogte in het tekort worden opgevangen en het begrotingsproces kan een minder hectische vorm krijgen.

Het systeem functioneert als volgt. Tijdens de voorbereidingsfase (kabinetsformatie/opstelling regeerakkoord) wordt op basis van een behoedzame inschatting van de economische groei een meerjarige raming van de belastingopbrengsten opgesteld. Voorts wordt een (per saldo) lastenverlichtend programma geformuleerd. De behoedzame endogene belastingraming, de programmatische voornemens inzake de (per saldo) belastingverlichtende maatregelen en de eveneens behoedzaam ingeschatte overige inkomsten, determineren het inkomstenkader voor de komende kabinetsperiode. Behoedzaamheid is cruciaal. Op tegenvallers is het beleidsmatig nu eenmaal veel moeilijker reageren dan op meevallers. Vervolgens wordt de doelstelling voor het te bereiken trendmatige

financieringstekort vastgelegd. Zoals gezegd adviseert de Studiegroep hiervoor een waarde van 1,75% BBP, te bereiken in de komende kabinetsperiode.

Met deze beide elementen - het kader voor de inkomsten, inclusief het voorgenomen en taakstellend vastgelegde saldo van lastenverlichtende maatregelen, en de doelstelling voor het trendmatige tekort - is de beschikbare ruimte voor de uitgaven gedetermineerd. Dit meerjarige uitgavenkader - dat uiteraard bij regeerakkoord invulling behoeft - verkrijgt een normatieve status. Tijdens de kabinetsperiode staat handhaving van de uitgavennorm<sup>43</sup> centraal.

Het feitelijk verloop van de belastinginkomsten kan, als gevolg van een afwijkende economische ontwikkeling, tijdens de kabinetsperiode anders verlopen dan de aan het regeerakkoord ten grondslag liggende behoedzame inschatting. In beginsel vereist dit geen beleidsmatige reactie. Belastingmeevallers leiden (tijdelijk) tot een lager financieringstekort dan voorzien; belastingtegenvallers tot een (tijdelijk) hoger tekort. Een symmetrische benadering is in deze een vereiste.

De bovenomschreven systematiek wordt niet ongeclausuleerd toegepast. Als een waarborg tegen een escalerend tekort wordt de mate waarin endogene belastingtegenvallers het financieringstekort mogen belasten, begrensd; dit mede vanwege de Europese eis dat het totale tekort van de overheid niet meer mag bedragen dan 3% BBP. De door de Studiegroep voorgestelde marge bedraagt maximaal 1% van het BBP, *voorzover* daarmee niet de EMU-norm voor het vorderingstekort (3% BBP) wordt overschreden.

Het is mogelijk dat tijdens de kabinetsperiode na verloop van tijd blijkt dat van een structurele onder- of overschatting van de economische ontwikkeling sprake is geweest. Dit kan aanleiding zijn voor herziening van de economische uitgangs-

43 De Studiegroep stelt voor, de norm te formuleren voor de reële groei van de netto-collectieve uitgaven.

punten en de mede daarvan afgeleide uitgavennorm. Een dergelijke herziening van uitgangspunten dient hoge uitzondering te zijn; de trendmatige ontwikkeling wijzigt immers niet elke dag. De Studiegroep beveelt aan, in ieder geval niet eerder dan twee jaar na het begin van een kabinetsperiode tot een eventuele tussentijdse herziening van uitgangspunten te besluiten, en dan nog alleen op basis van harde indicaties voor een trendwijziging voor de middellange termijn.

In feite betekent deze aanpak - extreem gesteld - dat de leden van het kabinet de zorg voor het financieringstekort kunnen overlaten aan de minister van Financiën, zolang men zich maar houdt aan de afgesproken uitgavenkaders, en de aanvaardbare bovenmarge van het tekort niet wordt overschreden. Dit geeft dan ook direct aan dat een trendmatig beleid niet synoniem is met een gemakkelijk beleid, waarin de teugels gevierd kunnen worden. De regels van het stringente begrotingsbeleid blijven onverminderd van kracht. Uitgavenoverschrijdingen zullen derhalve door de verantwoordelijke minister op het eigen beleidsterrein moeten worden gecompenseerd. Meevallers in de uitgavensfeer mogen niet zonder meer worden besteed aan beleidsintensiveringen, maar dienen te worden aangewend ter compensatie van tegenvallers of komen ten gunste van de algemene middelen. Daarnaast bieden tijdens de rit meevallende belastingopbrengsten geen soelaas voor uitgavenoverschrijdingen en zijn zij ook niet beschikbaar voor intensiveringen. Dergelijke meevallers komen ten gunste van het financieringstekort.

### Trendmatig versus structureel begrotingsbeleid

Het zal inmiddels duidelijk zijn dat het voorgestelde trendmatige beleid in de kern teruggrijpt op het oorspronkelijk door Zijlstra geformuleerde structurele begrotingskader. Wijs geworden door de ervaringen met de toepassing van het structurele begrotingsbeleid, de sedert de jaren zestig geëvolueerde economisch-theoretische inzichten, en vooral ook vanwege de sterk gewijzigde omstandigheden, verschilt de trendmatige systematiek voor de jaren negentig op cruciale punten



van het in de jaren zestig en zeventig gevoerde structurele begrotingsbeleid.

In de eerste plaats is de macro-economische fundering van het structureel aanvaardbare tekort niet overgenomen. De argumentatie hiervoor heeft met de liberalisering van het internationale kapitaalverkeer sterk aan betekenis ingeboet. Sedert de jaren zeventig is bovendien het inzicht gegroeid dat economische onevenwichtigheden veeleer hun oorsprong vinden in aanbodfactoren, gebrekkig functionerende markten en onevenwichtige overheidsfinanciën. Tegen die achtergrond is er geen aanleiding meer om vanuit de overheid actief het betalingsbalanssaldo te beïnvloeden.

In de tweede plaats wordt bepleit de trendmatige begrotingsruimte vooraf en doelbewust te beperken via een programma van lastenverlichtende maatregelen. Gelet op de huidige hoogte van de collectieve druk verdient een taakstellende verlaging van belasting (en premie!) - tarieven in de komende jaren prioriteit. De reële uitgavennorm die op basis van de doelstellingen voor het te bereiken financieringstekort en de collectieve-lastendruk wordt vastgesteld, dient hierop te zijn afgestemd.

Daarnaast voorziet de door de Studiegroep voorgestelde systematiek in een bestuurlijke waarborg tegen een escalierend tekort; een dergelijk slot op de deur ontbrak in het structureel begrotingsbeleid. De reden voor een maximering van de uitlagen van het financieringstekort is tweeledig. Ten eerste is de uitgangssituatie wat de hoogte van de schuldquote betreft nog zo weinig florissant dat hogere tekorten ook tijdelijk niet verantwoord zijn. Ten tweede gelden er - anders dan in het verleden - bindende Europese afspraken met betrekking tot de hoogte van het (overheids)tekort. Een begrotingssystematiek voor de jaren negentig kan aan deze internationale verplichting niet voorbijgaan.

Niet nieuw, maar in het licht van de ervaringen in de jaren zeventig zeer wel te verdedigen, is ten slotte het expliciete

pleidooi van de Studiegroep om vooral behoedzame uitgangspunten te kiezen voor een meerjarig/trendmatig begrotingsbeleid. Concreet wordt voorgesteld van een behoedzame middellange-termijnRAMING uit te gaan; de daarin besloten liggende ontwikkeling wordt als de trend voor de komende periode beschouwd. Sommigen bepleiten in dit verband een meer objectieve methode: de trend zou moeten worden afgeleid van realisatiecijfers over de voorgaande periode. Deze methode wijst de Studiegroep af. Mechanische methoden zijn bestuurlijk kwetsbaar en minder ondubbelzinnig (referentieperiode!) dan wordt gesuggereerd. Er valt altijd wel een argumentatie op te bouwen om aan te tonen dat de vooruitzichten voor de toekomst aanmerkelijk zullen afwijken van de ontwikkeling in het (recente) verleden. Bovendien werken wijzigingen in de trend bij toepassing van een retrospectieve methode met (te) grote vertraging door in het beleid.

Afsluitend kan worden vastgesteld dat de systematiek van het trendmatige begrotingsbeleid, vergeleken met het tijdpadbeleid, een meer bestendig afwegingskader biedt. Lange-termijndoelstellingen kunnen binnen dat kader prevaleren boven de korte-termijnuitskomsten. Ten opzichte van het door Zijlstra in eerste instantie ontwikkelde structurele begrotingskader, is er niets nieuws onder de zon. Wel omvatten de voorstellen voor het trendmatige beleid in de jaren negentig stringente waarborgen voor een financieel solide begrotingsbeleid; dergelijke waarborgen en randvoorwaarden ontbraken in die van het structurele begrotingsbeleid. Dit laatste is één van de redenen waarom we nu, ruim 10 jaar na dato, helaas nog steeds worden geconfronteerd met de wrange gevolgen van ontspoorde overheidsfinanciën. De lessen uit het verleden hebben in dit opzicht een belangrijke rol te spelen in het begrotingsbeleid in de jaren negentig.

## 6. Perikelen bij de invoering van een structureel begrotingsbeleid

Prof.Dr. P.B. Boorsma

Te vroeg voor een structureel begrotingsbeleid

Sinds 1979 is het begrotingsbeleid gericht op de beheersing van het feitelijke financieringstekort. Hoewel in 1994 het financieringstekort zal voldoen aan de eisen van de Maastrichtse conventie, blijft de staatsschuldquote groeien. De overheidsschuld - thans meer dan 80% BBP - is veel hoger dan de Maastrichtse conventie van 60% BBP stelde. Om dit laatste cijfer te bereiken is het nodig dat het financieringstekort wordt verlaagd naar 1,5 à 2% NNI. Wordt thans een structureel begrotingsbeleid ingevoerd, dan bergt dat in zich het gevaar dat in 1995 het financieringstekort stijgt, waardoor de schuldquote weer verder toeneemt.

Tijdens het structureelbegrotingsbeleid in de periode 1960-1975 is er te weinig oog geweest voor de gevolgen van belastingverzwaringen. Thans is een verlaging van de collectieve lastendruk gewenst met het oog op de werkgelegenheid.

Al met al is daarom een *expliciete* formulering van doelen ten aanzien van het financieringstekort en de collectieve lastendruk gewenst.

1995, 1996 of 1997?

Maar stel dat het advies van de Commissie-Zijlstra, respectievelijk van de Studiegroep Begrotingsruimte tot een trendmatige reële groei van de uitgaven met 0 à -0,5% toch wordt gevolgd, dan moet in de eerste plaats een fors ombuigingsprogramma worden uitgevoerd. Dat roept om te beginnen de

vraag op wanneer wordt omgebogen. De ervaringen sinds 1976 laten immers zien dat er tijd verloren gaat met het selecteren van de maatregelen, met de besluitvorming daarover en met de uitvoering; er zijn kortom dezelfde 'lags' welke bekend zijn geworden uit de tijd van het anti-cyclische begrotingsbeleid. Kabinetten zijn geneigd om na globale besluitvorming de volle opbrengst van ombuigingsmaatregelen direct ten volle in te boeken, ook al leert de ervaring iets anders. Om te voorkomen dat een nieuw kabinet, dat besluit tot de hantering van een trendmatig begrotingsbeleid in 1995, al wordt geconfronteerd met een uit de hand lopend feitelijk begrotingstekort, zou het nieuwe kabinet dus meteen moeten beginnen met de implementatie van een ombuigingsprogramma. Dat zou dan meteen al moeten worden vastgelegd in een regeerakkoord, omdat anders in het eerste jaar alle tijd opgaat aan de voorbereiding en de besluitvorming. Nu blijkt dat het begrotingsbeleid tussen Scylla en Charybdis door zal moeten varen. Het vastleggen van een ombuigingsprogramma in een regeerakkoord heeft immers ook twee bezwaren. Het eerste is dat daarmee het democratisch gehalte van de politiek wordt verlaagd, daar de regeringspartijen in de Tweede Kamer zich gebonden achten; het dualisme dat daar hoort te zijn in de raadslagingen met de regering maakt plaats voor een monistisch systeem. Het tweede bezwaar is dat een vastlegging in een regeerakkoord een rationele synoptische actor veronderstelt die de gewenste maatregelen al kent, rekening houdend met de overheersende preferenties in de Tweede en de Eerste Kamer. Juist omdat daarvan geen sprake kan zijn, kunnen in een Regeerakkoord hooguit grote lijnen worden vastgelegd. Het advies van de Studiegroep om meteen al in de eerste twee jaren van de komende kabinetsperiode fors in de uitgaven om te buigen om aldus op de goede trendwaarde voor het financieringstekort te komen, is een goed doch helaas waarschijnlijk gratis advies.

Indien het nieuwe kabinet besluit tot de invoering van een trendmatig begrotingsbeleid in 1994, moet in de tweede plaats een beslissing worden genomen over de te nemen belastingmaatregelen. Welke tarieven worden verlaagd en wanneer? Vanuit de theorie van de 'political business cycle'

wordt verwacht dat de verlichtingen pas in de latere jaren worden aangebracht. Dat is ook te verkiezen vanwege de belastingtegenvaller in 1995 en de stijging van het feitelijke financieringstekort in dat jaar. Weer rijzen de Scylla en Charybdis op. Lijkt het dus gewenst om de belastingverlichtingen aan te brengen in 1996-1997, dan is er het gevaar dat de begroting dan een pro-cyclisch effect zal vertonen. De regering kan immers wel kiezen voor een structureel beleid dat niet bedoeld anti-cyclisch is, doch het beleid heeft wel invloed op de conjuncturele ontwikkeling.

### Systeemfouten

In de adviezen wordt uitgegaan van een structurele ontwikkeling van de uitgaven in reële of volumetermen. Aanbevolen wordt om in de uitgavenontwikkeling het verschil mee te nemen tussen de specifieke voor de overheidsuitgaven geldende loon- en prijsstijging en de nominale ontwikkeling van het nationale inkomen, dus uit te gaan van de reële groei. Daarbij wordt gekozen voor een voortzetting van de huidige praktijk van een begroting in constante prijzen en een rekening in lopende prijzen, waarbij de overgang van het één op het ander wordt bewerkstelligd via een aanvullende post in de miljoenennota voor loon- en prijsstijging, welke na de Voorjaarsnota wordt verdeeld over de begrotingshoofdstukken. De analyse door de Studiegroep van de drie mogelijkheden is academisch interessant: het is zo'n onderwerp dat in de handboeken *Openbare Financiën* niet wordt behandeld. Het onderwerp wordt hier van academische waarde genoemd, gezien de manier waarop achtereenvolgende kabinetten zijn omgesprongen met de aanvullende post voor loon-en prijsstijging. Al sinds het kabinet-Den Uyl, dat destijds de zogenaamde totale ruimtebenadering heeft ingevoerd, voorbereid door Stevers (1971), is op verschillende manieren een inbreuk gemaakt op het verwerken van de loon-en prijsstijging. Omdat loonstijgingen natuurlijk vanzelf worden verwerkt in de salarisartikelen, is het vooral fout gegaan met de verwerking van de prijsstijging. Er zijn daarbij vier systeemfouten gemaakt. De eerste houdt in dat bedragen ontvangen uit de prijzenpot ter

compensatie van de opgetreden prijsstijging niet werden toegevoegd aan de artikelen voor prijsgevoelige uitgaven, doch werden aangewend voor nieuwe activiteiten. Een tweede fout was dat ontvangen bedragen vervolgens werden gebruikt om ombuigingen op het eigen begrotingshoofdstuk in te vullen. Een derde fout was dat de in de miljoenennota opgenomen prijzenpot tijdens de uitvoering van de begroting niet werd uitgekeerd, doch (in het kader van de Voorjaarsnota) werd geschrapt als generale ombuiging. Een vierde praktijk was dat bij het opstellen van de miljoenennota de prijzenpot al ten dele werd geschrapt als ombuiging. Als dit de praktijk is, is een verfijning in het systeem van ramen in constante prijzen bepaald onnodig. De praktijk staat ook op gespannen voet met de aanbeveling van de Studiegroep om de samenstelling van de uitgaven te wijzigen in de richting van meer productieve uitgaven. Vele malen is door auteur dezes de praktijk van het benutten van de reserve voor prijsstijging aan de kaak gesteld, om vele redenen. (Zie onder andere Boorsma, 1980a). De praktijk houdt in elk geval in dat de overheidsinvesteringen worden verlaagd, anders dan destijds door de regering werd gesteld. (Overigens leiden ook andere praktijken tot een voortdurende aantasting van de overheidsinvesteringen, zoals: een verkeerde voorstelling van zaken in de Miljoenennota geven, zoals is gebeurd in de Nota 1992, of, andere consumptieve uitgaven bestempelen als investeringsuitgaven zoals de laatste jaren vaak is gebeurd, onder andere bij de aanwending van extra aardgasbaten tijdens het begrotingsjaar 1992 via uitkeringen aan knooppuntgemeenten).

### Welke groei?

De Studiegroep beveelt aan om te streven naar een financieringstekort van 1,75% BBP in 1998, met een conjuncturele schommelmarge van maximaal 1 procentpunt voor de feitelijke waarde. Daarbij wordt uitgegaan van een reductie van de collectieve lastendruk met 2%-punten BBP ten opzichte van 1994. Een en ander wordt berekend door uit te gaan van een gemiddelde ('trendmatige') groei van 1,75% van het reële nationale inkomen. De Studiegroep waarschuwt dat gekozen

moet worden voor realistische uitgangspunten. Opmerkelijk is dat de Studiegroep schrijft dat in het verleden uitgangspunten zijn gekozen welke 'achteraf' gezien te optimistisch bleken. Op zulke momenten valt het te betreuren dat de regering de Studiegroep niet vult met onafhankelijke leden, omdat er dan minder geschiedvervalsing zal optreden. Er is bij de indiening van Bestek '81 wel degelijk gewaarschuwd dat uitgegaan werd van te optimistische groeiramingen: door auteur dezès werd geschreven over het versnijden van de huid van een beer, terwijl slechts een konijn gevangen zou worden. Er is wel degelijk gewaarschuwd tegen de hoge groeiraming in de Nota Collectieve Voorzieningen en Werkgelegenheid. Niet alleen politici hebben zich bewust schuldig gemaakt aan het werken met te optimistische uitgangspunten, doch ook vele ambtenaren. Los van deze bespiegeling is er de vraag of het hanteren van een trendmatige groei van 1,75% optimistisch is, of realistisch. De Studiegroep laat aan de hand van historische cijfers zien dat 1,75% geen onrealistisch groeicijfer is. Het probleem is echter of dat cijfer in 1995 wel zal worden gehaald. De economische groei in de VS gaat langzamer dan verwacht, de economische ontwikkeling in Duitsland is veel slechter dan twee jaar geleden werd verwacht, het economisch herstel in de vroegere Oostbloklanden gaat aanzienlijk trager dan verwacht. Voegt men daarbij de perikelen rond het EMS, dan wordt het toch twijfelachtig of 1,75% reële groei in 1995 haalbaar is. Als dat niet het geval zou zijn, zou het vernieuwde trendmatige begrotingsbeleid bestuurlijk erg snel op de klippen lopen.

### Vals spel

Een eventueel succes voor een herstel van een trendmatig begrotingsbeleid is afhankelijk van de spelers zelf: houden ze zich aan de afgesproken spelregels of niet? De enige instantie die de rol van scheidsrechter probeert te vervullen, is de wetenschap (en een deel van de pers).

Tijdens de toepassing van het structurele begrotingsbeleid, geïntroduceerd door Zijlstra, is er op gewezen dat het beleid twee functies heeft. De eerste functie is de macro-economi-

sche functie, de macro-economisch verantwoorde inbedding van de begroting in de economische ontwikkelingen. De tweede functie is de bestuurlijke, het scheppen van een afwegingskader waarbinnen de micro-afweging kan plaatsvinden, ook wel aan te duiden als de disciplinefunctie.

Bij de hantering van de macro-economische functie zijn er tal van problemen voor de politici. Het dominante probleem is evenwel dat eigenlijk amper bekend is wat macro-economisch verantwoord inbedden inhoudt. Verschillende scholen zullen verschillende antwoorden geven, zo is wel duidelijk geworden uit de 'rules versus discretion'-discussie (De Haan, 1989; Boorsma, 1990). Sprekend over het toepassen van de spelregels is niet zozeer een verschil van inzicht relevant, alswel of politici bereid zijn zorgvuldig met de inzichten om te gaan, en te leven naar afspraken en beste inzichten. De geschiedenis leert dat politici zich niet houden aan de eigen beleidstheorie. Enkele voorbeelden om dat te adstrueren. In de jaren zestig werd ondanks het trendmatige begrotingsbeleid gewerkt met conjuncturele impulsen. Dat lijkt tegenstrijdig doch is geen goed voorbeeld, omdat het trendmatige begrotingsbeleid theoretisch terugviel op het Keynesiaanse gedachtengoed. Dat blijkt onder andere uit de onderbouwing door de Studiegroep Begrotingsruimte (1973) van de zogenaamde aanvaardbare omvang van het structurele begrotingstekort, en uit uitspraken van verschillende politici dat men binnen het structurele begrotingsbeleid bij het nemen van belastingmaatregelen de conjunctureel beste timing kon zoeken (Bakker & Van Lent, 1989; Zijlstra, 1992).

Tegen beter weten in

Een voorbeeld uit de jaren zeventig tijdens het kabinet-Den Uyl kan illustreren dat politici naar believen de eigen macro-economische inzichten aan de kant zetten als dat om andere redenen beter uitkomt. Er was in 1975/76 een verandering van paradigma opgetreden, van Keynesiaanse inzichten naar neo-klassieke, onder invloed van CPB-studies (Den Hartog & Tjan, 1974; zie ook Knoester, 1989). De regering koos ervoor de stijging van de collectieve lastendruk te matigen en be-



sloot in dat kader om te gaan bezuinigen. Het tot dan toe intensief gehanteerde wapen van de conjuncturele programma's bleek slechts te zijn. Niettemin werd ongeveer tegelijk besloten tot een dergelijk programma onder een andere naam, namelijk aanvullend programma, waarmee de eigen beleidstheorie geweld werd aangedaan.<sup>44</sup>

Men zou ook kunnen zeggen dat het Keynesiaanse beleid in 1975/1976 werd verlaten, omdat de neo-klassieke school aan invloed won. Ook de monetaristen, nauw verbonden met de neo-klassieken, kregen meer gehoor, doch ze konden toch niet voorkomen dat via het aanvullend programma geaccepteerd werd dat het financieringstekort steeg. Ondanks de formele regeringsboodschap dat het financieringstekort steeds moeilijker financierbaar werd, dat het stijgende kapitaalmarktberoep van de overheid zou leiden tot een crowding out van de particuliere investeringen en tot een stijging van de kapitaalmarktrente, ondanks deze invloed van de monetaristen op de officiële beleidstheorie, werd het financieringstekort verhoogd en werd de officiële beleidstheorie geweld aangedaan.

### Stabiele collectieve lastendruk

Een ander voorbeeld betreft de kabinetten-Van Agt, die kozen voor stabilisatie van de collectieve lastendruk, omdat die beleidslijn hoorde bij het doel van bestrijding van de werkloosheid. De minister van Financiën Andriessen presenteerde een miljoenennota en daarin een raming van een stabiele collectieve lastendruk. Ondergetekende rekende in een ESB-artikel (1979) voor, dat de drukstijging uitkwam op 1,05%. Toen

44 Overigens zou men kunnen stellen dat de inhoud en de argumentatie verschilden: het ging niet meer om het stimuleren van de bestedingen, doch om het versterken van de economische groei. Maar het argument dat de groei of de samenstelling van de uitgaven werd gewijzigd ten gunste van de investeringen of de versterking van de structuur of economische groei, is al te vaak misbruikt. Niet alleen toen door het kabinet-Den Uyl, doch ook daarna door het kabinet-Van Agt (zie Andriessen, 1979, p. 25) en door het kabinet-Lubbers-III.

daarover vragen werden gesteld door de Tweede Kamer antwoordde de minister dat de berekening niet juist was omdat die paste binnen het inmiddels verlaten structurele begrotingsbeleid. De fout die in de hele periode van de kabinetten-Van Agt werd toegepast, was dat niet een bepaald drukniveau expliciet als norm werd benoemd, doch dat het recente drukcijfer tot uitgangspunt werd genomen: op die manier werden tussentijdse drukstijgingen steeds meegenomen tijdens de rit en werd bij de miljoenennota steeds een stabilisatie gepresenteerd.

De praktijk dat de regering ingaat tegen de eigen macro-economische inzichten, is ook toegepast door het kabinet-Lubbers-III, dat een norm heeft gesteld voor de CLD vanuit het macro-economische inzicht dat een stijging hiervan negatieve gevolgen heeft voor de werkgelegenheid. Het neo-klasieke paradigma is sinds 1975 formeel nog steeds van kracht. De praktijk is echter dat sinds 1989 het kabinet de collectieve lastendruk heeft verhoogd en zelfs geaccepteerd dat de zelfgekozen norm van 53,6% NNI wordt overschreden. Het kabinet beweert regelmatig, werk als prioriteit te zien en werk boven inkomen te stellen, doch inkomenspolitieke argumenten hebben regelmatig de overhand, waardoor dit is gestegen ten detrimente van de werkgelegenheid.

### Zondigen tegen eigen spelregels

Naast de fout dat politici tegen hun eigen macro-economische inzichten in handelen, is er de fout dat de politici hun eigen spelregels niet naleven. Voor de jaren '60 is door Oort & De Man (1968) aangetoond dat in vele jaren het budgettaire kader werd overschreden. Hun analyse was voorafgegaan door een overzicht in de Miljoenennota (Miljoenennota 1966), waaruit bleek dat in elk jaar de ruimte fors werd overschreden, vooral tijdens de uitvoering. Hoe goed de analyse van Oort & De Man ook was, hun aanbeveling is zeker thans niet goed te volgen, namelijk de aanbeveling om maar een ruimer kader te kiezen.

Naast het overschrijden van de ruimte maakten vele ministers zich ook schuldig aan allerlei andere trucs om de ruimte

te vergroten of bezuinigingen te ontgaan. Een van de trucs uit de periode tot 1975 was het niet relevant verklaren van begrotingsposten voor de toetsing. Die truc is ook door latere kabinetten toegepast, onder andere recentelijk door het huidige kabinet door de studieleningen buiten het financieringstekort dat gepresenteerd wordt, te houden; het kabinet spreekt daarom sindsdien van het genormeerde tekort. Het aantal grappen en grollen dat is uitgehaald is groot en van grote verscheidenheid. Hoewel deze in de literatuur aan de kaak zijn gesteld (Boorsma, 1979, 1980, 1981, 1982; Toirkens, 1988), heeft dat onvoldoende een scheidsrechterlijke rol kunnen spelen. (De Studiegroep Begrotingsruimte beveelt overigens ook weer aan om de studieleningen binnen het afwegingskader te brengen.)

Bij het laatste kan de vraag rijzen of het parlement dan niet de rol van scheidsrechter speelt. Het kabinet-Cals is gevallen omdat de Tweede Kamer de mening was toegedaan dat de door Vondeling ingediende begroting structureel niet goed gedekt was (zie onder andere Knoester, 1989, p. 123). Of dit een goed voorbeeld is geweest van budgettair scheidsrechterlijk gedrag is de vraag, omdat er andere conflictpunten bestonden. De Tweede Kamer blijkt niet bij machte om die rol te vervullen, om meerdere redenen, welke binnen dit bestek niet aan de orde kunnen komen. De meest recente reden, in ruimer verband vooral aangewezen door de voorzitter van de CDA-fractie in de Eerste Kamer Kaland, is het feit dat de coalitiepartners in de Tweede Kamer gebonden zijn door een Regeerakkoord. Overigens kan dat niet voldoende reden zijn, omdat het Regeerakkoord bijvoorbeeld niet de ruimte gaf om studieleningen buiten het begrotingsbeeld te houden, of - om een ander voorbeeld te gebruiken - om nominale premies bij de AWBZ of de Ziekenfondsen buiten de collectieve lastendruk te houden. De Tweede Kamer ziet de overtredingen en accepteert deze. Een deel van de oppositie kan zich er tegen keren, doch mist de parlementaire macht om die ongedaan te maken. De Eerste Kamer ziet de praktijk, en een deel van de Kamer kan zich tegen de praktijken uiten, doch heeft geen bevoegdheden anders dan te vérgaande om die praktijken ongedaan te maken.

De conclusie is dat achtereenvolgende kabinetten verschil-

lende 'spelen' hebben gespeeld, doch lang niet altijd volgens de regels. In vele gevallen werden de regels te licht genomen of tijdens het spel gewijzigd, in sommige gevallen was gewoon sprake van vals spel, waarbij verkeerde informatie is gegeven aan de Staten-Generaal.

## Conclusie

Een structureel begrotingsbeleid kan beter worden ingevoerd indien de collectieve lastendruk is verlaagd en het financieringstekort ligt op een niveau van 1,5 à 2% NNI. Een structureel begrotingsbeleid heeft bepaalde voordelen, doch de praktijk is dat de spelers bij elk type spel de neiging hebben enigszins vals te spelen.

## Literatuur bij Hoofdstuk 3

Alders J.A.J., H. Garretsen, J. de Haan en L.H. Hoogduin (red.), *Begrotingsbeleid en financiering Nederlandse staats-schuld op weg naar de EMU*, Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde en Nederlands Instituut voor het Bank- en Effectenbedrijf (NIBE), 1992.

Andeweg R.B., A. Hoogerwerf en J.J.A. Thomassen (red.), *Politiek in Nederland*, Alphen aan den Rijn 1981.

*Bestek '81*, kamerstukken II, 1977-1978, 15 081, nr. 1-2.

Beus J.W. de en J.A.A. van Doorn (red.), *De interventiestaat; tradities-ervaringen-reacties*, Meppel/Amsterdam 1984.

Brouwer H.J., *Trendmatig Begrotingsbeleid*, in Economisch Statistische Berichten, 78<sup>e</sup> jaargang, nr. 3918, 7 juli 1993.

Brouwer H.J., *Het toekomstig begrotingsbeleid*, te verschijnen in Openbare Uitgaven, 25<sup>e</sup> jaargang, nr. 5.

Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1988*, Den Haag 1988.

Europese Commissie, *European Economy*, nr. 54, juli 1993.

Financiën Ministerie van, *Miljoenennota*, jaren 1968-1980 en 1993.

Geest L. van (red.), *De geronnen maatschappij; 1970-1980 en verder*, Meppel/Amsterdam 1980

Hagen J. von, *Budgetting procedures and fiscal performance in the European Communities*, in European Commission, *Country Studies*, nr. 96, oktober 1992.

Rele, H.J.M. ter en H.J. Heeres, *De collectieve uitgaven in de periode 1950-1990; een onderzoek naar de componenten van de quotestijging*, interne notitie van het Centraal Planbureau dat binnenkort zal verschijnen als CPB-werkdocument.

Sluimers D.M., *Samenstelling van de collectieve uitgaven*, in J.J.M. Kremers (red.), *Inspelen op Europa: uitdagingen voor het financieel-economisch beleid van Nederland*, Schoonhoven 1993.

Stevens Th. A., *De openbare financiën in de volkshuishouding*, deel 4 *De begrotingsnorm van het rijk*, binnenkort te verschijnen.

Studiegroep Begrotingsruimte, *Begrotingsruimte en begrotingstekort*, Assen 1974.

Studiegroep Begrotingsruimte, zesde rapport, *Nadere onderbouwing van het aanvaardbare structurele begrotingstekort*, bijlage II bij *Bestek '81*, kamerstukken II, 1977-1978, 15 081, nr. 1-2.

Studiegroep Begrotingsruimte, negende rapport, *Naar een trendmatig begrotingsbeleid*, op 7 juli 1993 aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Verhoeven M., *Een analyse van het structurele begrotingsbeleid in Nederland (1961-1978)*, doctoraalscriptie Katholieke Universiteit Brabant, 1988.

## Literatuur bij Hoofdstuk 6

Andriessen, F.H.J.J. (1979), in: *De begroting als instrument van het financieel-economisch beleid*; Nederlandse Waterschapsbank, Rotterdam, 1979.

Bakker, A. & M. van Lent, (1989), *Pieter Liefstinck 1902-1989, Herinneringen*, Utrecht-Antwerpen.

Boorsma, P.B., (1979), De Miljoenennota 1980: het einde van het structurele begrotingsbeleid en de rentree van de 1%-druk stijging, in: ESB, 3-10-79, p. 1008-1013.

Boorsma, P.B., (1980, a), Naar de versoberingsstaat, rooien en snoeien in de verzorgingsstaat, in: *Openbare Uitgaven 1980*, nr. 1, p. 3-27.

Boorsma, P.B., (1980, b), Ombuiging 1980: Het rijk vraagt surseance van betaling aan, in: ESB, 11-6-1980, p. 680-682.

Boorsma, P.B., (1981), Het onverantwoorde uitgavenbeleid bij de overheid in: *Bestuursschool Zuid-Holland. Ombuigen en bezuinigen... Gemeente, wat nu?*, Den Haag.

Boorsma, P.B., (1982), De Miljoenennota 1983: papier is geldig, in: ESB, 6-10-82, p. 1074-1090.

Boorsma, P.B., (1989), Rules versus discretion in fiscal policy, some critical remarks on a discussion, in: *Public fianance and steady economic growth, proceedings of the 45th Congress of the International Institute of Public Finance*; Krause-Junk, Gerold (ed.), Buenos Aires, Den Haag, 1989.

Haan, J. de (1989), *Public Debt: Pestiferous or propitious?*, Groningen.

Hartog, H. den, & H.S. Tjan, (1974), *Investeringsen, lonen, prijzen en arbeidsplaatsen*, CPB Occasional Paper nr. 2, Den Haag.

Knoester, A., (1989), *Economische politiek in Nederland*, Leiden/Antwerpen.

Stevens, Th.A., (1971), *Openbare Financiën en Economie*, Leiden.

Studiegroep Begrotingsruimte, (1973), *Vierde rapport inzake de aanvaardbare omvang van het begrotingstekort*, Tweede Kamer, Den Haag.

Studiegroep Begrotingsruimte, (1993), *Negende rapport, Naar een trendmatig begrotingsbeleid*, Den Haag.

Toirkens, S.J., (1988), *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986*, Deventer.

Zijlstra, J., (1992), *Per slot van rekening*, Amsterdam.



## De auteurs

Prof.Mr. H.J. Hofstra was in de perioden 1945-1956 en 1959-1960 lid van de Tweede Kamer voor de PvdA. In de tussentijdse jaren 1956-1958 was hij minister van Financiën in het vierde kabinet-Drees. Na zijn politieke loopbaan was hij tot 1966 lid van de hoofddirectie van het Verolme Concern en van 1966-1975 hoogleraar belastingrecht aan de Rijksuniversiteit van Leiden.

Prof.Dr. J. Zijlstra was in de jaren 1948-1952 hoogleraar economie aan de Vrije Universiteit van Amsterdam. In de jaren 1952-1959 was hij minister van Economische Zaken in de kabinetten-Drees III, -Drees IV en -Beel II, alsmede (tevens) minister van Financiën in de periode 1958-1963 in de kabinetten-Beel II en -De Quay. Daarna was hij tot 1966 lid van de Eerste Kamer voor de ARP en wederom hoogleraar economie aan de VU. In de jaren 1966-1967 was hij minister-president en minister van Financiën. Van 1967 tot 1981 tenslotte was Zijlstra president van De Nederlandsche Bank en president van de Bank voor Internationale Betalingen in Basel.

Prof.Mr. F.H.J.J. Andriessen was na een aantal jaren lid te zijn geweest van Provinciale Staten van Utrecht in de periode 1967-1977 lid van de Tweede Kamer voor de KVP/CDA, vanaf 1971 als fractievoorzitter. In de jaren 1977-1980 was hij minister van Financiën in het kabinet-Van Agt I, gevolgd door een kort lidmaatschap van de Eerste Kamer. Van 1981-1993 was hij lid van de Europese Commissie, vanaf 1985 tevens vice-voorzitter. Sinds 1990 is hij bovendien hoogleraar Europese integratie aan de Rijksuniversiteit Utrecht.

Drs. H.J. Brouwer was in de jaren 1972-1980 beleidsmedewerker bij de directie Algemene Financiële en Economische Politiek van het ministerie van Financiën. Hij vervolgde zijn carrière als plaatsvervangend directeur-generaal overheids-personeelsbeleid op het ministerie van Binnenlandse Zaken in de jaren 1980-1983 en als directeur-generaal Algemene Beleidsaangelegenheden op het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de periode 1984-1990. Als lid van de hoofddirectie van de Nederlandse Philipsbedrijven in de jaren 1990-1992 onderbrak hij zijn ambtelijke loopbaan voor korte tijd, waarna hij weer terugkeerde naar het ministerie van Financiën als thesaurier-generaal, de functie die hij tot heden bekleedt.

Dr. H.O.C.R. Ruding was van 1965-1970 hoofd van de afdeling Internationale Monetaire Zaken van het ministerie van Financiën. In de jaren 1971-1976 was hij directeur Amrobank NV te Amsterdam en van 1977-1980 executive director van het Internationale Monetaire Fonds (IMF) te Washington, waarna hij terugkeerde naar het Nederlandse bankwezen als lid van de raad van bestuur van Amrobank in de jaren 1981-1982.

In de periode 1982-1989 was hij minister van Financiën in het kabinet-Lubbers I en -II. Daarna, van 1990-1992, was hij voorzitter van het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW). Sinds 1992 is hij Vice Chairman and Director Citicorp in New York, USA.

Prof.Dr. P.B. Boorsma was in de jaren 1969-1974 wetenschappelijk medewerker aan de economische faculteit van de Vrije Universiteit van Amsterdam. In de periode 1974-1978 was hij werkzaam op het ministerie van Financiën, laatstelijk als hoofd van de afdeling Begrotingsvoorbereiding. Sinds 1978 is hij hoogleraar openbare financiën aan de Technische Universiteit Twente, en sinds 1987 tevens lid van de Eerste Kamer en financieel woordvoerder voor het CDA.

# SMO-publikaties

		bestelnummer
1988	Fusies en overnames	f 10,— 0158
	Inspelen op de informatie-maatschappij	f 10,— 0160
	Pressiegroepen in de Nederlandse Politiek	f 32,50 0161
	Dollardilemma en Schulden crisis	f 10,— 0162
	Het Gedeeltelijk Basisinkomen	f 28,50 0163
	Ondernemen in een Intelligente Economie	f 28,50 0164
	Zaken doen in Brussel	f 10,— 0167
1989	Van In-actief naar Produktief	f 24,50 0170
	Een Nationale aanpak van de verzuring	f 10,— 0171
	Onderwijs als wapen in de Internationale concurrentiestrijd	f 10,— 0172
	Telematica in Europa	f 10,— 0173
	Competitie en Bescherming	f 26,50 0174
	Medezeggenschap op Europ. niveau?	f 25,50 0175
	De kunst van het beheersen van grote projecten	f 10,— 0176
	De rechtspraak van de Ondernemingskamer	f 25,— 0177
1990	Van plan naar markt in Oost-Europa	f 28,50 0178
	Naar een flexibele werkweek	f 29,— 0179
	Techniek en maatschappelijke controversen	f 12,50 0183
	De economische kracht van Nederland	f 32,50 0184
	Cherchez la Femme	f 20,— 0185
	Criminaliteitsbeheersing	f 24,50 0186
	De vijfde Kondratieff	f 12,50 0187
	Een nieuw televisiebestel	f 12,50 0188
1991	Samenwerken en concurreren	f 12,50 0189
	Verkeer en Vervoer	f 24,50 0190
	Om de gunst van de eter	f 12,50 0192
	Nationaal economie-debat	f 12,50 0194
	Global Change	f 24,50 0198
	De economische kracht van de bouw	f 28,50 0199
1992	De mens als sleutel tot bedrijfssucces	f 19,50 0200
	Telematica als strategisch wapen	f 32,50 0202
	De randstad als regio van internationale allure	f 12,50 0203
	Het Nationaal Technologiedebat	f 37,50 0204
	Multi-culturele arbeid	f 12,50 0205
	Ondernemen in techniek	f 12,50 0206
	Schone grond	f 15,— 0207
	Nieuw-Holland	f 37,50 0209
1993	Actievoeren voor Techniek	f 15,— 0210
	Afvalmanagement en afvalpolitiek	f 15,— 0211
	Tussen legitimatie en Utopie	f 32,50 0212
	Wat burgers beweegt	f 15,— 0213
	Concurrentie in de sociale zekerheid	f 15,— 0214
	Geen tijd om ziek te zijn	f 32,50 0215

Genoemde prijzen zijn incl. BTW, excl. verzendkosten

Toezicht op het wetenschappelijk gehalte van de SMO-publikaties wordt uitgeoefend door het curatorium van de Stichting Maatschappij en Onderneming, bestaande uit de heren Prof. Dr. J.A.A. van Doorn, Prof. Dr. L.F. van Muiswinkel en Prof. Mr. M.J.G.C. Raaijmakers. De eindverantwoordelijkheid voor de SMO-publikaties berust bij de directeur van het bureau.

#### **Adres SMO**

Badhuisweg 91, 2587 CE 's-Gravenhage.

Postbus 87859, 2508 DG 's-Gravenhage.

Telefoon 070-352 85 28.

#### **SMO-abonnementen** (m.i.v. 1 januari 1993)

- f 75,— per kalenderjaar.  
Omvat het kwartaalblad 'Osmose', de twee-maandelijkse uitgave 'Informatief', alsmede 4 SMO-'Boeken'.
- Studentenabonnement: f 60,— per kalenderjaar.  
Uitsluitend voor studenten (onder opgave van de instelling waar gestudeerd wordt).  
Omvat alle bovengenoemde SMO-uitgaven.

Aanmelding bij voorkeur door storting op postrekening 33 17 17,  
SMO, Den Haag.

's-Gravenhage, oktober 1993

Bestelno. 0217 Prijs f 15,—

**De macht  
van ministers  
van Financiën**

Vier ministers van Financiën: H.J. Hofstra, J. Zijlstra, F.H.J.J. Andriessen en H.O.C.R. Ruding bespreken ieder tien jaar financiële politiek. Openhartig geven zij een beschrijving van hun optreden als minister van Financiën, waaruit blijkt dat budgettaire normen maar al te vaak aan politieke doeleinden worden opgeofferd. De centrale vraag is of herinvoering van een trendmatig begrotingsbeleid wenselijk dan wel mogelijk is, mede gezien de invloed die de Europese integratie zal hebben op de begrotingsdiscipline.

H.J. Brouwer en P.B. Boorsma geven een ambtelijke en politieke analyse waarmee een boeiende 'insiders' - visie wordt gegeven op de praktijk van de beheersing van de Rijksuitgaven.